

A Função Social do Estado em HELLER

Paulo Márcio Cruz
Doutorando da UFSC e
Vice-Reitor da UNIVALI

INTRODUÇÃO

Quando o publicista alemão Hermann Heller escreveu sua Teoria do Estado, cuja primeira edição foi editada em 1934, esta obra constituiu-se num marco da cultura alemã no campo da Ciência Política.

A determinação da Função Social do Estado, como garantia da convivência e cooperação entre os homens, se constituiu na chave imediata para compreender os fenômenos estatais emergentes no início do século XX e foi determinante para a afirmação do denominado Estado Contemporâneo, sucessor do Estado Moderno.

O Estado Moderno começou a ser forjado a partir do século XIV como forma específica de dominação política.

Dissociando o poder político do poder econômico, o Estado Moderno instituiu uma espécie de separação entre o público e privado.

Tradicionalmente pode-se admitir que o Estado Moderno tomou duas formas principais: o Estado Liberal e o Estado Social. O primeiro surgiu com as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX e o segundo a partir do final do século XIX até a década de 70 deste século.

O Estado Moderno liberal teve sua matriz no capitalismo. O Liberalismo que lhe dá forma,

está baseado na limitação do intervencionismo estatal, nas liberdades individuais e na crença da auto regulação da sociedade, renunciando à ação estatal nos domínios econômico e social. Este tipo de Estado trata de cumprir suas tarefas estribado no exercício da coação jurídica e física para proteger os direitos dos indivíduos, sem preocupações sociais efetivas e tampouco regulativas da economia.

Já o Estado Social se desenvolveu a partir da Revolução Industrial do final do século passado e do início deste século. A destruição das estruturas tradicionais de famílias e comunidades, sobretudo com a Primeira Guerra Mundial, determinou a intervenção cada vez maior do Estado nos campos econômico e social.

A incapacidade de auto-regulação cada vez mais crescente da sociedade civil empurrou o Estado a intervir na vida de seus cidadãos de forma direta e institucional.

O Estado Social passou a ter a função de favorecer o crescimento econômico do país e a proteção social de seus indivíduos. Pode-se dizer que o Estado passou de uma função ordenadora para uma função reguladora.

Com a progressiva afirmação do chamado Estado Social, alguns poucos autores

passaram a teorizar sobre esta forma de organização estatal já no começo deste século, entre eles Hermann Heller.

Ao escrever o seu Teoria do Estado, Heller estabeleceu os primeiros parâmetros teóricos do Estado Contemporâneo, assim entendido por sua clara opção pela intervenção no domínio econômico e social.

D ESENVOLVIMENTO * * * * *

Ao cuidar da Função Social do Estado, Heller trata logo de assinalar que a doutrina clássica sobre o Estado não considera este problema como matéria principal de qualquer objeto de estudo nesta área.

Na linha de raciocínio do liberalismo clássico, como John Stuart Mill em seu *On Liberty* (Sobre a Liberdade), quando escreve que “o único objetivo que permite ao homem - quer individualmente, quer coletivamente - interferir na liberdade de ação de um dos seus semelhantes é a legítima defesa. . . o único propósito, em relação ao qual é legitimamente permitido exercer a força sobre um membro de uma comunidade civilizada contra a sua vontade, é o de evitar que outros sejam lesados. O próprio bem-estar desse membro - o seu bem-estar físico e moral - não pode constituir uma razão admissível para tal intervenção (na sua liberdade de ação). Ninguém pode ser legitimamente obrigado a fazer ou a não fazer algo, por ser melhor para ele assim, porque seria mais sensato agir desse modo (de acordo com a opinião dos outros) e nem sequer porque só assim seria (legalmente ou moralmente) correto.”¹ Assim pode-se facilmente observar a aversão liberal pela intervenção, seja qual fosse, do Estado no domínio econômico e social de seus cidadãos. Mill considera qualquer intervenção paternalista e ilegítima. “Ninguém - nem parentes, nem amigos, nem por certo órgãos públicos, funcionários ou empregados - deve

O objeto do presente trabalho é o estudo da obra de Heller tendo como referente a Função Social do Estado. Para caracterizar a contemporaneidade do Estado Social, também será utilizada, para conexão, a obra Função Social do Estado Contemporâneo de Cesar Pasold, a partir do que o referente e sua característica de contemporaneidade é amplamente discutido e analisado.

ter o direito de tutelar um adulto e privá-lo, dessa forma, da sua liberdade, a não ser que terceiros estejam ameaçados.”²

Claro que é muito difícil resumir os princípios liberais, mesmo invocando um de seus maiores teóricos, como Mill, entretanto é fundamental estabelecer este contraponto para se poder entender a preocupação de Heller com o “fim” do Estado. Considerados estes princípios liberais, o “fim” do Estado estaria reduzido, como já comentamos acima, à mera função ordenadora primária, incompatível já com a sociedade do início do século XX.

Logo no início do terceiro capítulo de sua obra Teoria do Estado, objeto do presente estudo, Heller escreve que “desde que Aristóteles iniciou a sua *Política* com a doutrina do fim do Estado. . . a questão do “fim” do Estado constitui um problema fundamental para todas as doutrinas. Estava reservado ao romantismo combater, pela primeira vez, a legitimidade deste modo de propor o problema, afirmando que o Estado, ‘como as plantas e os animais’, é um fim em si. A partir de então a questão do fim do Estado é deixada de lado pela doutrina, que a repele por considerá-la um problema fictício ou supérfluo, ou então porque o considera de impossível solução (cf. Rehm, *Staatslehre*, pp. 31 e segs.). Se em algum caso reconhece que tal questão está justificada, as suas respostas não são, em geral, nada satisfatórias cientificamente. E,

em todo caso, a Teoria do Estado está muito longe de ver nela o seu problema fundamental.”³

Hodiernamente, alguns autores tratam do tema Função Social do Estado. Escolhemos Cesar Pasold por sua obra dedicada quase inteiramente ao tema e sua clara opção pelo Estado Contemporâneo com Função Social, discussão que nos remete, inclusive, ao importante e presente debate sobre o perfil do Estado Brasileiro atual.

Pasold, quando trata das Funções do Estado, escreve que “qualquer que seja a tipologia adotada, é preciso ressaltar sempre a necessidade de o Estado corresponder à sociedade, na concretização dos anseios humanos. Por isso, acreditamos que o Estado Contemporâneo deve ter uma função essencial que deriva diretamente desta relação íntima entre criadora(a Sociedade) e criatura(o estado).”⁴

Continua Pasold, ao registrar uma Função Essencial para o Estado, escrevendo que “entre as características propostas para o Estado Contemporâneo insistimos na sua condição instrumental e no seu compromisso com o bem comum, compreendido este além da satisfação das necessidades materiais, alcançando a dimensão do respeito aos valores fundamentais da pessoa humana, os quais devem sustentar o interesse comum.”⁵

A construção teórica de Heller, se contextualizada historicamente, pode ser valorada de forma efetiva e reconhecida como uma posição de extrema vanguarda para a época em que foi escrita. A ruptura com o Estado Liberal clássico inspirou o autor a teorizar sobre a Função Social do Estado de forma enfática. Distanciando-se do Estado minimalista da modernidade, o autor junta as duas concepções então reais nos Estados existentes, admitindo que as funções ordenadoras e reguladoras deveriam ser objetos de mesmo valor. Citando grandes teóricos do Estado, como Aristóteles e

Hobbes, Heller escreve que “as ações que o Estado exerce, como causa, dentro do todo social determinam-se com a mesma objetividade que as funções que possuem certos órgãos no organismo animal ou vegetal para a nutrição, reprodução ou defesa. O causal e o teleológico não constituem oposições de princípios na compreensão da realidade social (Wundt Logik, 1919: pp 1975). Não é possível o Estado sem a atividade conscientemente dirigida a um fim, de certos homens dentro dele. Os fins estabelecidos por estes homens atuam causalmente sobre outros homens como elementos motivadores das suas vontades. A realidade do Estado, que se deve supor aqui como unidade, consiste em sua ação ou função, a qual, assim como ela, não precisa que seja querida como fim, nem por todos os membros nem mesmo por um só. O Estado existe unicamente nos seus efeitos.”⁶

Heller também assinala que “não é uma simples situação natural aquela que reclama a função estatal.”⁷

Por sua vez, Pasold avança significativamente na explicitação da Função Social do Estado, tratando a questão como a fixação de um valor a ser admitido e incorporado pelo Estado, ensinando que “à Função Social compete servir como grande estímulo ao progresso material, mas, sobretudo, à valorização crescente do ser humano, num quadro em que o Homem exercita a sua criatividade para crescer como indivíduo e com a Sociedade.”⁸ Pasold e Heller vinculam a Função Social do Estado à legitimidade em suas obras, deixando claro que o todo social aceita a relação de subordinação ao Estado desde que este aceite seu papel de “moderador” nas relações sociais. A legitimidade do Estado, para ambos, é tratada com estreita ligação à Função Social. Heller escreve que “... o poder do Estado é, pois, sempre legal, isto é, poder político juridicamente organizado. Um complexo de relações sociais organizadas sistematicamente em unidade de poder torna-

se um complexo de relações jurídicas ordenadas sistematicamente em uma unidade de ordenação - derivado da constituição positiva. Mas por causa da sua função social, o poder do Estado não de contentar-se com a legitimidade técnico-jurídica; por necessidade de sua própria subsistência, deve também preocupar-se da justificação moral das suas normas jurídicas ou convencionais positivas, quer dizer, procurar legitimidade.”⁹

Em Heller, a categoria Moral tem significação ampliada para o conjunto de expectativas sociais com relação à atuação do Estado.

Já Pasold, tratando do Dever de Agir, está estreitamente conectado com o pensamento de Heller. O autor catarinense, em seu Função Social do Estado Contemporâneo, ensina que “o dever de agir é componente estratégico para a noção de Função Social para o Estado Contemporâneo. A sua presença guarda relação teleológica com a condição instrumental deste mesmo Estado. Isto é, o dever de agir se coloca como implícito à Função Social desde que, para o raciocínio, se aceite, como premissa, a teoria instrumentalista do Estado Contemporâneo. “10 Logo adiante, Pasold assinala que “esta concepção, ao ressaltar o compromisso dinâmico do Estado com a sociedade, procura enfatizar a legitimidade que deve perpassar na relação continuada entre criatura (Estado) e criador (Sociedade). “11 A relação da Função Social do Estado com a realidade é o outro ponto de contato entre o pensamento dos dois autores. É entendimento comum entre eles a necessidade da busca incessante de legitimidade para a Função do Estado na realidade social e, portanto, no Social.

Claro que Heller, considerando-se a época em que escreveu sua obra, aborda o assunto de forma muito menos objetiva Pasold, ao contrário, nos serve elementos muito mais específicos sobre a Função Social do Estado, denominando este último de contemporâneo por conta exatamente de sua capacidade/possibilidade de intervenção no domínio social no sentido *lato* do termo.

Ao analisar a metodologia da jurisprudência dogmática, Heller indica de forma inequívoca sua posição pela legitimidade da intervenção estatal no todo social a partir da necessidade da constante atualização de suas normas, escrevendo que “a dogmática jurídica do Direito Constitucional existe para servir ao fim de uma continuidade histórica e sistemática da Constituição real; para este fim tem que se orientar o seu método.”¹²

Pasold anota o caráter imprescindível da relação de legitimidade com que deve contar o Estado em sua Função Social ao escrever que “de qualquer forma, o que desejamos enfatizar aqui é esta condição fundamental à concepção proposta para Função Social a ser exercida pelo Estado Contemporâneo: a sua adequação constante à legitimidade, requer medições continuadas e adaptações aos resultados apurados. A ausência desta prática descaracteriza (porque não concretiza) a Função Social.”¹³ Com Heller, podemos verificar mais uma vez sua preocupação com a incorporação da realidade social pelo Estado quando se expressa sobre a Constituição do Estado, quando escreve que “o limite normativo-imanente de todo Direito Constitucional, limite caracterizado pelas lacunas jurídicas absolutas, funda-se na conexão, em última análise indissolúvel, entre normatividade e normalidade.”¹⁴ Pasold, por sua vez, anota que, propondo que o Estado seja um instrumento a serviço do conjunto da sociedade e que “nesta perspectiva, o Estado *deve ser* um conjunto de atividades legítimas efetivamente comprometidas com uma Função Social, esta entendida como implicando ações que - por dever para com a sociedade - o Estado executa, respeitando, valorizando e envolvendo o seu Sujeito (que é o homem individualmente considerado e inserido na Sociedade), correspondentemente ao seu Objeto (conjunto de áreas de atuação que dão causa às ações estatais) e cumprem o seu Objetivo (o Bem Comum ou Interesse Coletivo, fixado dinamicamente pelo todo social).”¹⁵

A leitura da obra de Hermann Heller é fundamental para quem quer entender a gênese do Estado Social. Conectada com o livro do doutor Cesar Pasold, pode-se ter a noção exata de dois extremos cronológicos da teorização sobre o Estado Contemporâneo e sua Função Social.

Enquanto Heller, afinal de contas o autor da obra objeto principal deste trabalho, escreveu sua Teoria do Estado ainda sob forte influência do Estado Liberal Moderno, Pasold tratou de resgatar, no final dos anos oitenta, os predicados fundamentais do Estado de Bem Estar, como que se contrapondo à onda Neo-Liberal iniciada nos anos setenta e sabidamente inadequada à realidade de países de terceiro mundo, como o Brasil, por exemplo.

A leitura destas obras, além de ser um belo exercício de Teoria do Estado, nos remete a reflexões extremamente importantes sobre a atuação do Estado durante as últimas três décadas.

Desde as constituições Mexicana, de 1917 e a alemã de Weimar, do mesmo ano, quando pela primeira vez foi admitida a intervenção do Estado em questões até então relegadas ao sabor do capitalismo liberal, até a opção formal pelo Estado Social de vários países europeus, escandinavos e da oceania, um longo caminho foi trilhado pelo Estado de Bem Estar.

Muitos países tiveram suas dívidas sociais integralmente resgatadas por conta da adoção deste modelo de Estado.

Agora, o avanço do modelo Neo-Liberal em países com indicadores sociais muito bons, que chegaram a esta condição através do Estado de Bem-Estar, confunde as sociedades sub-desenvolvidas e tenta impor seu modelo de mercado e de novo Estado mínimo como se suas pendências sociais já estivessem resolvidas. Não estão e a adoção do novo

liberalismo por países como o Brasil e a maioria dos sul americanos significa a possibilidade real de um desastre social ainda maior do que os que vivemos em passado recente.

Durante a guerra fria, com a tutela coercitiva dos Estados Unidos da América, fomos obrigados a conviver com um Estado agigantado pelo capitalismo liberal, sem nenhuma vocação para o social, para a Função Social real do Estado.

Agora, temos sobre nossas cabeças a espada inapelável da Globalização. Novamente temos o pressuposto do Estado capitalista liberal como parâmetro.

Cada vez mais os Estados aderem à Globalização para, como sabemos, aumentarem seu poder interno e renegar a qualquer modelo de Bem Estar. A Globalização é um jogo Liberal, de soma positiva. Resta aos Estados em desenvolvimento encontrar, ou reencontrar, alternativas a isto. A leitura das obras de Heller e Pasold é de fundamental importância aos que pretendem teorizar sobre o Estado nesta virada de século.

Para repensar o Estado brasileiro, no nosso caso, todo esforço no sentido de se entender a necessidade de um fundamental período de Estado Social será de capital importância.

Quer nos parecer que a proposta de um Estado agnóstico, sem Função Social declarada, disposto a incluir esta orda de excluídos que cada vez mais nos jogam no rol dos países socialmente injustos é, neste momento, algo que beira o imponderável.

A leitura e a análise destas obras transformam-se em aporte teórico quase que obrigatório aos que pretendem trabalhar com Teoria do Estado e Ciência do Estado, considerando o apelo propositivo e descritivo de cada uma, respectivamente.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - MILL, John Stuart. Sobre a Liberdade. Trad. de Alberto da Rocha Barros.
Petrópolis: Ed. Vozes, 1991, pg. 72.
- 2 - MILL, John Stuart. Sobre a Liberdade. op. cit. pg 76.
- 3 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado Trad. de Lycurgo Gomes da Motta.
São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1968, pg 242.
- 4 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. 2 Ed.,
Florianópolis: Ed. Estudantil, 1988, pg 65
- 5 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg 65.
- 6 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado. op. cit. pg 246.
- 7 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado. op. cit. pg 246.
- 8 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg. 71.
- 9 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado. op. cit. pg. 288.
- 10 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg. 77.
- 11 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg. 77
- 12 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado. op. cit. pg. 311
- 13 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg. 83
- 14 - HELLER, Hermann. Teoria do Estado. op. cit. pg. 316.
- 15 - PASOLD, Cesar Luiz. Função Social do Estado Contemporâneo. op. cit. pg. 87.

