

# **ESTADO SOCIAL E DESIGUALDADES: REFLEXÕES ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO**

**VINÍCIUS LUIZ DE OLIVEIRA FARIA**

Mestrando em Direito pelo Unicuritiba.

**ANTONIO JOÉLCIO STOLTE**

Mestrando em Direito pelo Unicuritiba.

**JOSÉ JULBERTO MEIRA JUNIOR**

Mestrando em Direito pelo Unicuritiba.

## **OBJETIVOS DO TRABALHO**

Considerando o cenário das desigualdades sociais brasileiras, o presente resumo tem como objetivo investigar se existem aspectos que relacionam a prestação do serviço público ao desenvolvimento nacional - objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II, Constituição Federal de 1988). Foram analisadas questões relacionadas ao modelo de Estado Social intervencionista, serviços públicos e desenvolvimento, buscando uma compreensão a partir de dois fins colimados pela República Federativa do Brasil: erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Num modelo de Estado Social, tanto o desenvolvimento econômico quanto o desenvolvimento social, são determinantes para possibilitar a população mais carente o acesso aos bens jurídicos essenciais para sobrevivência digna.

## **METODOLOGIA UTILIZADA**

Para o desenvolvimento do resumo optou-se por ambos os métodos: dedutivo e indutivo. Para a realização da pesquisa foi utilizada a legislação nacional,

bem como textos constantes de livros, artigos e publicações jurídicas no geral, relacionados ao tema proposto. O tema foi analisado numa perspectiva dialética e crítica voltada a aspectos gerais do Estado Social, serviços públicos e desenvolvimento, de modo que fosse possível justificar a escolha desses três aspectos com as considerações finais.

## **REVISÃO DE LEITURA**

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o Estado brasileiro assumiu novos compromissos na esfera social. O desenvolvimento econômico se tornou um dos meios para a diminuição das desigualdades sociais. Os serviços públicos, ao lado da atividade privada, são parte da engrenagem de um Estado atualmente sucateado por uma dívida pública crescente e um mercado descrente.

Num cenário o qual se buscava superar a tensão existente entre igualdade política e desigualdade social, surgiu a noção contemporânea de Estado Social. Com o desgaste do poder político burguês, assentado num modelo liberal em decadência, novas aspirações de um Estado para todas as classes surgia; a ideia de Estado fator de conciliação, mitigador de conflitos sociais, e pacificador da relação trabalho capital, contribuiu para a noção contemporânea do Estado Social. (BONAVIDES, 1961, p. 206-207).

Com o aumento da classe operária o problema social ganha espaço na agenda política. O modelo constitucional liberal entra em crise com a radicalização dos movimentos sociais tanto na Europa quanto na América Latina, se tornando sinônimo dum regime capitalista que não garante liberdade e democracia. O proletariado passa a reivindicar o poder constituinte do povo e limitações ao constitucionalismo liberal; paralelamente, reclama a substituição da estrutura capitalista da sociedade por uma ditadura do trabalhador ou uma democracia radical (VIEIRA; DIMOULIS, 2012, p. 390).

Houve um momento na história em que os homens se deram conta de que estavam sendo destituídos de sua dignidade não só pelos detentores do Poder Político, mas também pelos detentores do Poder Econômico. Da união dos ideais do Estado de Direito com o ideal social surge o Estado Social de Direito (Estado de Bem-Estar e Estado Providência). A primeira das Constituições a inserir tais direito

em seu texto foi a Constituição do México em 1917. O modelo de Estado Social representa o que há de mais evoluído em termos de progresso na história, em especial pela sua tutela do homem. Esse é o modelo consignado pela Constituição de 1988, embora de fato esteja distante da realidade brasileira (MELLO, 2015, p. 50-51).

O modelo de Estado social é, por sua própria natureza, intervencionista “Estado social significa intervencionismo, patronagem, paternalismo” (BONAVIDES, 1961, p. 232). O indivíduo, incapaz pelas condições sociais de buscar sua emancipação econômica, se vê cada vez mais dependente do poder político nas esferas sociais “Quando êsses laços de dependência se tornam, como em nossos dias, verdadeiro nó górdio da problemática social e política, corre o indivíduo sério perigo (BONAVIDES, 1961, p. 228-229) ”.

A ideia de bem-estar social reclama do Estado uma intervenção na sociedade e particularmente na economia. Nesse modelo, uma das funções essenciais do Estado é o controle da escassez. Uma superação do modelo liberal, o qual pressupõe o controle pelo mercado. Tão imprescindíveis quanto o controle econômico são as efetivas práticas sociais e políticas. A redistribuição econômica é parte nuclear do seu programa. Nesse modelo identifica-se uma colisão entre mercado e Estado na medida em que este tem um dever de reduzir externalidades, muitas vezes operando com resultados negativos, em prol do cumprimento de um *ethos* de serviço público (GABARDO, 2009, p. 175-176).

A intervenção estatal no domínio social se dá de duas formas, a saber: através da prestação do *serviço público* (saúde, educação, previdência e assistência social), ou pelo *fomento* da atividade privada aplicados para objetivos sociais de interesse público (MELLO, 2015, p. 839).

A noção de serviço público pode ser compreendida sob vários aspectos, a partir de várias perspectivas; um conceito que se encontra imbricado com os objetivos e diretrizes da Constituição Federal, mas depende necessariamente das opções políticas dos governantes. O papel da Administração Pública no contexto Estado Social e Democrático de Direito é proporcionar o acesso de todos a um serviço público adequado, acessível e digno a todos.

Na perspectiva contemporânea, relacionada a instrumentalidade, a noção de serviço público está associada a satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana e a realização de fins essenciais eleitos pela República. Nesse contexto, é

pacífico interpretá-lo como uma modalidade de atividade estatal, que se impõe como forma de intervenção do poder público na sociedade. Os princípios que regulamentam essa atividade são: universalização da prestação do serviço, continuidade do serviço e modicidade das tarifas (SCHIER, 2009, p. 2-5).

O serviço público é o principal mecanismo do qual dispõe a Administração Pública para concretização dos direitos fundamentais sociais; consagrados pelo bloco de constitucionalidade, são garantidos por meio de tratados internacionais de direitos humanos; atende necessidades elementares do indivíduo, resguardando e promovendo sua dignidade. A materialização desses direitos sociais depende necessariamente da ação estatal, ou seja, da prestação efetiva da tutela dos direitos fundamentais por meio do serviço público (HACHEM 2014, p. 127).

Em geral, para os economistas, o tema desenvolvimento é discutido em uma perspectiva macroeconômica e compreendido como consequência natural e necessária do funcionamento dos mercados. Essa impressão do desenvolvimento como resultado da virtude dos mercados em resolver problemas econômicos decorre em grande parte do conformismo com a teoria neoclássica da escolha social, difundida durante o século XX como teorema de Pareto. De acordo com essa teoria, independente da questão distributiva, o melhor resultado para a sociedade é aquele que aumenta a riqueza social (FILHO, 2002, p. 29-30).

Amartya Sen (2009, p. 16-17) propõe diferentes parâmetros para medição do desenvolvimento. Além dos tradicionais, aferidos a partir do crescimento do produto interno bruto, industrialização, aumento da renda pessoal, avanço tecnológico, há também outros determinantes “As liberdades dependem também de outras determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e o direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas) ”.

Nas Constituições transformadoras o termo desenvolvimento geralmente está associado a vários adjetivos (econômico, social, cultural, tecnológico, regional, sustentável, além de outros). Na carta brasileira, o termo foi utilizado vinte oito vezes. Nesse modelo busca-se a correção dos desequilíbrios sociais e regionais; a satisfação das necessidades dos cidadãos; oferecimento de serviços sociais; melhoria no desempenho econômico (VIEIRA; DIMOULIS, 2012, p. 394).

A pobreza do mundo contemporâneo não se relaciona exclusivamente a ideia clássica da renda; vai além, compreende a privação da capacidade individual

do ser humano. Num cenário onde indivíduos julgam suas vantagens individuais em funções de suas capacidades, a pobreza se torna fator que impede a capacitação dos indivíduos com rendas mais baixas. Noções que embora distintas detêm vinculação necessária se forem entendidas como meios de adquirirem capacidades. Quanto maior for o potencial para aumentar capacidade individual maior será o potencial de aferimento renda individual. Nessa perspectiva “ Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de sair da penúria” (SEN, 2009, p. 120-124).

No Brasil as desigualdades são ofuscadas para evitar conflitos e assegurar as convenções e ideologias da classe dominante, detentora de privilégios. O chamado “senso comum” assegura proteção desses privilégios aqueles que tudo conquistam pelo próprio mérito, a conhecida meritocracia brasileira. De forma indiscriminada, o senso comum mantém o discurso da igualdade e liberdade para todos, e desconsidera a verdadeira realidade da família brasileira. As desigualdades sociais existentes no Brasil impedem qualquer tentativa de utilizar-se de critérios de mérito individual. O ponto de partida dos indivíduos nunca é o mesmo (SOUZA, 2009, p. 40-48). Os privilégios nesse contexto não são entendidos como herança material, mas como valores morais que são introduzidos dentro dos núcleos familiares; que são passados de classe para classe, e mantém o sistema de desigualdade e segregação.

Na opinião de Daniel Ferreira (2012, p. 148) a promoção do desenvolvimento nacional corresponde ao cumprimento de um dever legal e a satisfação de um direito fundamental na medida que concretiza fins colimados pela República.

## **RESULTADOS OBTIDOS**

Considerando o material bibliográfico analisado foi possível identificar pertinência da pesquisa sobre o tema serviços públicos no contexto do Estado Social e Democrático de Direito como meio de garantir o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades sociais. Investigar o instituto dos serviços públicos a partir da Constituição Federal de 1988 se apresenta como essencial para a correta

compreensão dos mecanismos constitucionais que garantem a população carente o acesso aos bens jurídicos relevantes; A partir do paradigma do desenvolvimento como liberdade desenvolvido por Amartya Sen é possível vislumbrar a novos horizontes para o desenvolvimento social. A pesquisa sobre o papel do Estado nessa nova perspectiva parece fundamental. Mais especificamente no que diz respeito ao Brasil a obra *Ralé Brasileira* de Jessé Souza possibilitou um contato mais próximo com a realidade da população brasileira. A Constituição Federal elenca certos bens jurídicos como fundamentais para uma vida digna; nessa perspectiva o estudo do tema serviços públicos como forma de garantir o acesso a alguns desses bens se mostrou pertinente. Os serviços públicos, ao lado da atividade privada, são parte da engrenagem do Estado Social e Democrático de Direito. Num país como o Brasil, a prestação adequada de serviços como saúde, educação, auxílio-alimentação são fundamentais para grande parte da população. A relação traçada entre Estado Social de Direito, serviços públicos e desenvolvimento foi analisada sem qualquer intenção de esgotar três temas de grande complexidade, mas possibilitou que a pesquisa encontrasse um denominador comum nos três assuntos tratados.

## **TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto esse estudo buscou identificar aspectos que pudessem relacionar os três temas propostos na introdução; Estado Social, serviço público e desenvolvimento. Em um primeiro momento foram analisadas as características protetivas do modelo de Estado Social que conferiram ao Estado brasileiro novas atribuições em relação a prestação de serviços públicos. Na sequência foi analisado aspectos gerais do serviço público alinhando esse instituto com a concretização dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. Em um terceiro momento foi proposta uma compreensão diferenciada da noção de desenvolvimento a partir de valores e preferências sociais. Diante de todo exposto, foi possível identificar uma relação intrínseca entre os três temas propostos na medida de sua interdependência. Na nossa ótica, o modelo de Estado Social estabeleceu com o cidadão moderno uma relação de dependência legítima que merece uma análise mais específica dos direitos e deveres dos cidadãos em relação

ao Estado e vice-versa. Considerando todo desamparo histórico promovido pela antiga política liberal, o modelo de Estado Social e Democrático de Direito tem o dever de reintegrar as classes menos privilegiadas da população na “sociedade de fato”. Nessa perspectiva os serviços públicos são os meios que os esquecidos e desamparados têm para dar um passo em direção da dignidade e dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva são instrumentos libertadores, que propiciam conquistas sociais e econômicas; quanto mais indivíduos são libertos e se introduzem no mercado de trabalho e de consumo – via serviços públicos – melhor será o desempenho da economia. A questão do desenvolvimento foi aqui abordada a partir de critérios sociais, ao contrário dos tradicionais parâmetros econômicos. Essa é a perspectiva que mais se alinha a noção de serviço público nos moldes de um Estado Social e Democrático de Direito conforme foi possível concluir. Em países com grande desigualdade social critérios puramente econômicos para medir o desenvolvimento social têm se mostrado insuficientes. O paradigma do desenvolvimento como liberdade inaugura uma nova perspectiva para a pesquisa das desigualdades sociais em países subdesenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, atual. São Paulo: Malheiros. 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Social ao Estado Liberal**. São Paulo: Saraiva, 1961.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

DROBAK, John N.; NORTH, Douglas C. Legal change in economic Analysis. *In: **The Elgar Companion to Law and Economics***. Northampton: Edward Elgar Publish Limited, 1999.

ELSTER, Jon. **The impact of Constitutions on economic performance**. 1995. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/255608752\\_The\\_Impact\\_of\\_Constitutions\\_on\\_Economic\\_Performance](https://www.researchgate.net/publication/255608752_The_Impact_of_Constitutions_on_Economic_Performance).

FERREIRA, Daniel. **A Licitação no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FILHO, Calixto Salomão. Regulação e Desenvolvimento. *In*: FILHO, Calixto Salomão (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo – A&C Belo Horizonte**. n. 12, ano 3 Abril/ Junho de 2003.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 8.<sup>a</sup> ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

HACHEN, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.13, n. 13, p. 340-399, jan/jun. 2013.

HACHEN, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123 – 158, jan. /mar. 2014.

MALISKA, Marcos Augusto; SCHIER, Adriana da Costa R. Entre o pesado Estado autárquico e o indiferente Estado mínimo. Reflexões sobre o Estado constitucional cooperativo a partir de um caso concreto. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.20, n. 20, p. 159-173, jul/dez. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro** 42. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, Formas de Prestação de serviços ao Público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviço de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, maio-jun-jul, 2005.

NORTH, Douglass. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Millenium. 2006.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. The economic effects of Constitutions. What do the data say. 2002. Disponível em: [https://www.cesifo-group.de/pls/questci/.../cesifo1\\_wp2017.pdf](https://www.cesifo-group.de/pls/questci/.../cesifo1_wp2017.pdf)

ROCIO SOUZA, Vanessa Roberta do. **O papel da negociação coletiva na flexibilização dos direitos trabalhistas e cláusula de proibição do retrocesso social: uma abordagem constitucional em tempos de mundialização do capital**. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial) – Unicuritiba. Curitiba. 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**. O Social e o Político na Pós-Modernidade. 7.<sup>a</sup>ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social. **A RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n.15. set/out/nov. 2008.

SCHIER, Adriana da Costa R. **Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, Jessé. **A Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

VIERA, Oscar Vilhena; DIMOULIUS, Dimitri. Constituição e Desenvolvimento. *In*: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). **Agenda Contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil**, Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2012.