

# As funções do Estado e o papel da Administração Pública

Clóvis Ferro Costa (\*)



O tema que me foi proposto é por demais abrangente e, por uma questão de metodologia, é necessário situá-lo, primeiro, no quadro geral e, após, na realidade brasileira.

Desta maneira poderemos ter o enfoque genérico e, em seguida, extrair as conclusões que resultem do estudo das nossas condições internas e da nossa cultura política.

Não cabe, em seus limites, questionar em si a própria natureza do Estado, levar as investigações ao estudo do nascimento, do desenvolvimento, da decadência, do fim e da justificação, em suma do Estado, pois tais temas, de grande profundidade, são relativos propriamente à teoria política, não à administração em si.

Segundo Ludwig Spiegel, mestre da Universidade de Praga, ao se estudar o Direito Administrativo é suficiente tomar como referência a constatação de que o Estado moderno, o direito político atual, formouse depois da Revolução Francesa e sob o influxo de seus grandes líderes e pensadores.

Todavia, destaca Spiegel, "não é à Revolução que devemos o nosso Direito Administrativo, senão ao desenvolvimento e à elaboração constante das normas jurídicas, ao fortalecimento e à expansão do poder do Estado, à atuação cada vez maior em relação aos fins e às exigências da Administração Pública". (Derecho Administrativo, v. esp., pg. 14 e 15).

Otto Mayer entende que a concepção do direito político como um direito subjetivo implica em abordar os problemas administrativos.

Trata-se sempre, dizia, de delimitar as esferas jurídicas entre o Chefe de Estado e os Estamentos, ou as classes sociais, entre os príncipes e os súditos, mas não um estudo científico das normas materiais pelas quais se rege o ramo correspondente da Administração.

O objeto da investigação científica, é ainda Mayer quem o diz, não é o que o príncipe faz no interesse da *salus publica*, mas o que tem direito a fazer a esse respeito, até que ponto alcança o seu *jus promovendi salutem publica* e até que ponto possuem os súditos um *jus contradicendi*, um *jus quaesitum*, para limitar o mandato do príncipe.

Spiegel, todavia, contesta essa diretriz do Direito Administrativo, pois desta maneira teríamos de considerar como o seu objetivo primordial o estudo das liberdades fundamentais do cidadão, a delimitação da esfera livre do poder do Estado, a qual, propriamente falando, seria

uma esfera alheia à administração em si.

Conforme Spiegel, a ciência do Direito Político pretende investigar o direito vigente; enquanto a Teoria da Administração visa a descobrir sob que forma deve organizar a administração para atingir a seus fins.

Gaston Jêze, o célebre professor da Universidade de Paris e tão conhecido entre nós, tem uma visão prática da Administração Pública.

Para ele o Direito Administrativo tem por objeto formular as *regras especiais* que convenham para o bom funcionamento dos serviços públicos. Os tempos modernos se distinguem pela criação dos serviços públicos, pelo seu desenvolvimento, pela sua adaptação contínua à vida econômica e social. Diferente do direito privado, que muda lentamente, o direito público tem necessidade de uma flexibilidade muito maior.

Diz Jêze: A administração, cuja principal missão é a de fazer funcionar os serviços públicos, tem à sua disposição, para cumprir a sua tarefa, duas séries de procedimentos técnicos: os de direito público e os de direito privado. Ela se serve de ambos, conforme os casos e segundo as necessidades, correspondendo-lhe eleger os que melhor lhe convêm. Assim, empregará seja o procedimento da compra e venda, seja a requisição ou a expropriação. Do mesmo modo celebrará um contrato de locação de serviços ou de coisas, ou bem usará de um contrato de fornecimento, de requisição, ou nomeará um funcionário.

Quando a administração decide utilizar o procedimento técnico de direito privado para obter o fim perseguido, não há razão, segundo o tratadista francês, para excluir a aplicação do direito privado. O ato jurídico não será dirigido pelo direi-

(\*) Advogado e administrador de empresas, Clóvis Ferro Costa é atualmente diretor da Itaipu Binacional. Foi deputado federal pelo Pará, na legenda da antiga União Democrática Nacional, UDN.

## IDÉIAS

to administrativo: não existem motivos para aplicar regras especiais.

O princípio fundamental é, pois, que o direito administrativo compreende as regras especiais estabelecidas para os procedimentos técnicos de direito público e unicamente estas regras. O *criterium* de direito administrativo fixa a natureza jurídica das regras especiais e não a qualidade dos autores de tais atos.

Um contrato de compra e venda celebrado pela administração rege-se pelo direito privado e não pelo direito administrativo. Ao inverso, um procedimento de direito público não se acha regido pelo direito privado: tem regras especiais. (Principios Generales del Derecho Administrativo, vol. I, versão argentina, De Palma, 1948, Introdução, pg. XXIX e XXX).

Essa distinção substantiva é extremamente importante levar-se em conta numa hora como esta de relevante significação para a vida política, econômica e administrativa do País, quando se retoma a normalidade da vida jurídica e se recoloca a moeda estável como um valor de referência insubstituível no mundo jurídico.

Estamos a viver uma aparente contradição, em que a administração pública está a usar de poderes excepcionais para o retorno à normalidade.

Essa hora histórica encerra uma lição prática do sentido e do valor da administração pública como fator de equilíbrio e de desenvolvimento nacional, orientada por interesses coletivos e não privados, no sentido individualista da palavra.

Ao utilizar-se da lei delegada nº 4 e do Decreto-lei nº 2.284, a administração pública usa a coerção, mas no campo estrito do direito constitucional, para tornar possível a executabilidade dos contratos, o desenvolvimento da vida civil e os próprios fins do Estado.

Neste momento, o direito público intervém para que as regras de direito privado, na sua fluência normal, voltem a prevalecer, sem as distorções da hiperinflação e da desmoralização da moeda, que é o valor de referência da vida moderna e da força dos contratos.

Dir-se-á que o direito público está a atuar para o retorno ao direito privado, ameaçado pela teoria da imprevisão.

Daí ser de todo oportuna a lição do mestre alemão Fritz Fleiner:

“Mediante a atividade legislativa, o Estado responde à sua missão de criar o direito. A definição do que, segundo a lei vigente, seja o direito e cada conflito jurídico, incumbe à justiça”.

A legislação e a administração da justiça constituem os fins específicos do Estado, mas não são as únicas funções do mesmo.

Um Estado que se limitasse somente a produzir leis e a editar sentenças caminhará rapidamente para a sua destruição. Desde que com a publicação de leis e de sentenças não se esgota a sua atividade”.

A função executiva, registra Fleiner, não se esgota no círculo de negócios que competem ao Estado, além da legislação e da jurisprudência, pois também lhe incumbem outras tarefas, ainda mesmo quando

*Vivemos, hoje, no Brasil, uma aparente contradição, quando a administração pública usa poderes excepcionais para o retorno à normalidade. Ao utilizar a Lei-delegada nº 4, usa a coerção, mas no campo estrito do direito constitucional, para tornar possíveis o desenvolvimento da vida civil e os fins do Estado.*

nenhuma lei as imponham especificamente.

A função executiva e o governo representam duas facetas da terceira função política, isto é, da administração no sentido próprio. E desta maneira tudo que esteja fora das atribuições do legislador e dos tribunais situa-se no âmbito estrito da administração.

Daí definir Fleiner a administração como um conjunto de funções de natureza técnica, intelectual e jurídica, cada uma das quais tende a alcançar resultados úteis para o bem comum (imposição de tributos; estabelecimento de prioridades; licença para abertura de estabelecimento de bebidas; construção de estradas e pontes; regulamentação do pessoal de serviço; conclusão de contrato de compra, alugueres e arrendamento,

etc. etc). (Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, pg. 4).

Este singular momento da vida brasileira, em que o Governo está a cortar fundo, certos hábitos enraizados, apresenta-se, pois, extremamente rico para compreender as esferas de armação e as linhas de demarcação entre o interesse público e o privado.

O poder de intervenção do Estado não desnatura, porém, os institutos tradicionais de direito.

A cada instante, pela própria necessidade de manter a vida civil na sua naturalidade e associá-la organizada, deve poder o Estado agir como árbitro, para coibir os excessos e restabelecer o equilíbrio, contra a força dos cartéis, dos oligopólios ou dos grupos econômicos.

Se estes fossem totalmente livres de agir, a liberdade de cada qual pareceria, se transformaria em sujeição a interesses não lícitos.

Daí a aparente contradição de o Estado moderno intervir para liberar, como se observa da lei de inquilinato, da proteção dos contratos de trabalho, do controle dos juros, da defesa do meio ambiente, do combate ao latifúndio, da reforma agrária etc, etc.

Tais intervenções se fazem pelo braço longo da administração pública, todavia dentro dos limites constitucionais e em respeito aos direitos fundamentais do homem, que, na sua essência, não podem colidir com os institutos de direito privado praticados na sociedade.

Dwight Waldo, professor da Universidade de Berkeley, escreveu um dos mais lúcidos e atuais trabalhos sobre a teoria política da administração pública.

A seu ver, a organização científica e a administração pública são aspectos correlatos do mesmo fenómeno: um movimento geral para estender os métodos e o espírito de ciência a uma ordem de interesses humanos que se amplia constantemente.

Tanto quanto a administração pública está baseada na ciência política e que vem tentando situar as relações políticas sobre uma base objetiva e científica, a organização científica não é senão um movimento geral que tem por finalidade colocar a vida econômica do homem, especialmente a produção, sobre uma base racional.

Lembra Waldo que o sistema científico positivista da administra-

## IDÉIAS

ção pública pressupõe administradores especializados.

Na verdade, as necessárias condições de coordenação, de harmonia, de eficácia, de economia, embora se apoiem em leis naturais ou científicas, tornam-se realidade e se mantêm mediante a ação humana.

Em ambos os movimentos, organização científica e administração pública, esta noção de "Administração: uma ciência" é conseqüência da expansão horizontal e vertical da idéia fundamental de estender a perspectiva objetiva ou científica ao contorno. (Teoria Política da Administração Pública, pg. 94).

Willoughby, estudando a administração pública sob a visão da realidade norte-americana, salientava que, para a solução de seus problemas, é necessário admitir a concorrência de duas coisas: primeiro, um volume de informação exata maior do que o existente até o momento; segundo, a formulação e a adoção de princípios de organização e de procedimentos administrativos cientificamente estabelecidos.

No Brasil, esses critérios foram perseguidos através da reforma administrativa, mas o aprimoramento das informações teve apenas uma lamentável contrafação, que foi a instituição das divisões de segurança e informações, infelizmente ainda hoje existentes, como o braço e a mão forte da ditadura e da delação.

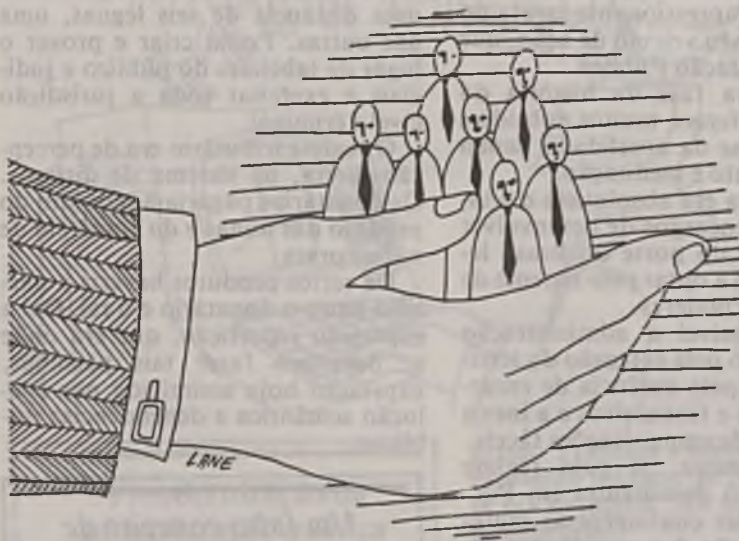
Um falso conceito de segurança nacional, politicamente aviltado, passou a oprimir a administração pública brasileira sob a ótica militarista e sem nenhum critério científico. Em poucas palavras, entronizamos uma contrafação.

Na verdade, as funções do Estado não se contrapõem, os poderes sim; tendo em vista o equilíbrio político, à perseguição dos objetivos, o exercício democrático e a defesa dos direitos fundamentais do homem.

Dai porque uma das melhores visões da função do Estado vem-nos do grande civilista Georges Ripert, em grande síntese.

Premidos, diz o notável professor da Universidade de Paris, uns contra os outros na vida ardente das grandes cidades, os homens apenam incessantemente para a força do Estado a fim de os proteger dos riscos que os faz correr à luta nas suas atividades.

O individualismo liberal foi outrora a doutrina favorita dos notáveis que se enriqueciam do livre ne-



*Este singular momento da vida brasileira, em que o Governo corta fundo certos hábitos, apresenta-se extremamente rico para compreender as esferas de armação e as linhas de demarcação entre o interesse público e o privado. O poder de intervenção do Estado não desnatura os institutos tradicionais de direito, via administração pública.*

gócio e eram bastante fortes para proteger os seus próprios interesses. Tal doutrina hoje perdeu todo o favor público: "Os Fracos", diz Vauvernagues", querem depender a fim de serem protegidos".

Não é mais bastante que o Estado assegure a administração e a Justiça. Pode-se-lhe proteger as atividades débeis, impedir os abusos da concorrência, reparar os infortúnios imerecidos. De todos os lados uma queixa ou um reclamo se dirige a ele, reclamo de uma minoria sofredora e que não quer mais, não sabe mais sofrer.

O Estado é o grande suzerano; como o senhor de outrora exige o serviço militar e o imposto; e como ele protege os seus subordinados.

Protege-os, intervém para salvar a infância desamparada, para separar os lares desunidos, assegurar a instrução dos adolescentes, garantir a fortuna dos incapazes, limitar a duração do trabalho, fixar o nível dos salários, indenizar os acidentes, supervisionar a troca dos produtos, impedir a lesão ou a fraude, assegurar a transmissão de bens, regular a importação e a exportação de mercadorias, que direi mais? pergunta Ripert.

Não se lhe pede simplesmente harmonizar a concorrência das atividades; é necessário que ele dirija cada uma dessas atividades, ou em qualquer caso, todas aquelas que são incapazes de se dirigir elas próprias e todas aquelas que são demasiadamente poderosas para que se lhe possa aceitar uma atuação independente.

O Estado se esgota assim nessa tarefa arrasadora, mas o retoma sem cessar, sem jamais encontrar a unanimidade da aprovação.

Toda intervenção em favor de uns é para os outros objeto de recriminação, porque a luta dos interesses privados tornou-se mais áspera por força do excesso de regulamentação. É difícil contentar ao mesmo tempo os proprietários e os locatários, os agricultores e os parceiros ou arrendatários, os vicultores e os mercadores de vinho, os segurados e os seguradores, os comerciantes e os consumidores. Se um grupo obteve um voto de uma lei favorável, o outro protesta ou resiste ou pede qualquer coisa em compensação. (Le Ré-

## IDÉIAS

gime Démocratique et Le Droit Civil Moderne, Lib. Générale, pg. 37/38).

Essa é a impressionante tarefa do Estado e do seu veículo de ação, que é a Administração Pública.

A primeira fase da história do Brasil não oferece muitos subsídios para os temas da atualidade, senão para confronto e meditação.

A estrutura era absolutista e o tamanho dos encargos de desenvolver uma colônia do porte do Brasil levou Portugal a optar pelo sistema de delegação de poderes.

Era impossível a administração direta, não só pela extensão do território, como pela ausência de recursos humanos e financeiros e a inexistência de comunicações fáceis.

Dessa maneira, já pelo regime político então dominantes em Portugal, já pelas contingências materiais, a situação das populações era da mais inteira e completa dependência.

Castro Rebello registra assim as suas impressões sobre os primeiros tempos da colônia: "Foi, portanto, o enfeudamento da terra o meio que empregou sabiamente a Coroa Portuguesa para se assegurar de seu domínio e de sua exploração. Nomeiam-se, então, os primeiros donatários com quem divide ela aquele domínio e seus proventos. As capitanias são inalienáveis, transmissíveis por herança, respeitado o morgadio. Os donatários são, destarte, de "júri e herdade", os senhores de suas terras. (In Max Fleuss, História Administrativa do Brasil, pg. XII).

Sabe-se, todavia, que o regime demorou pouco tempo, revertendo as capitanias à administração da Coroa.

Operou-se aí a delegação política necessária desde que o Governador Geral do Brasil não tinha a menor possibilidade efetiva de ter o comando de todo o extensíssimo território.

Rodolfo Garcia, na sua famosa História Política e Administrativa do Brasil, diz que a adoção das capitanias foi feita quase a esmo, com muito pouco conhecimento da extensão doada e sem outra limitação além da municidência do régio doador. Estabelecia-se um contrato enfiteútico em virtude do qual se constituíam em perpétuos tributários da Coroa.

Ao Capitão incumbia criar vilas, com seu termo, jurisdição, liberdades, insignias, onde julgasse conve-

niente, no litoral e à margem dos rios navegáveis.

No sertão, só poderia erigir vilas a uma distância de seis léguas, uma das outras. Podia criar e prover o lugar de tabeliães do público e judiciais e exercitar toda a jurisdição cível e criminal.

O regime tributário era de percepção direta, no sistema de dizimos. Os donatários pagariam o quinto do produto das minas e do comércio de ouro e prata.

De certos produtos haveria a partilha entre o donatário e o rei. Daí a expressão *repartição*, que era onde se deveriam fazer tais partilhas, expressão hoje assimilada por evolução semântica a dependências públicas.

*Um falso conceito de segurança nacional, politicamente aviltado, passou a oprimir a administração pública brasileira, sob a ótica militarista e sem nenhum critério científico. Na prática, entronizamos uma contrafação. Na verdade, as funções do Estado não se contrapõem, os poderes é que se contrapõem.*

Quando o regime político passou da atuação direta dos donatários para o Governador Geral, as Câmaras Municipais assumiram enorme proeminência durante o período colonial.

Elas eram um poder representativo, tinham o governo econômico da capitania e acumulavam ainda certas funções judiciais.

O estudo, assim, das Câmaras Municipais tem significativa importância na formação da nacionalidade brasileira e no desenvolvimento da nossa estrutura política.

Tratam as Ordenações Filipinas das atribuições das Câmaras e dos deveres dos vereadores.

Podiam impor posturas, fixar taxas, dispor sobre a jornada dos trabalhadores, a soldada dos criados, as cobranças extraordinárias, chamadas de *fintas*, quando as rendas não fossem suficientes; de impostos

para a alimentação dos presos e sua condução etc.

Abia-lhes a nomeação de empregados, de juizes, *almotacés*, dos recebedores de sisas, dos depositários públicos, dos avaliadores dos bens penhorados, dos alcaides, dos capitães-mores, dos sargentos-mores, dos juizes de vintena, além de outras atribuições.

Salienta ainda Rodolfo Garcia que as Câmaras Municipais, "não satisfeitas com as atribuições que lhes davam as leis e pelo concurso de diversas causas, arrogaram-se outras que de modo algum se podiam conciliar com a natureza e a índole do poder municipal".

Assim é que promoviam a guerra e assentavam a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas para discutir e deliberar sobre negócios da capitania, exigiam que os governadores comparecessem pessoalmente no Paço da Câmara para com ela tratar dos negócios públicos, chegando até, mais uma vez, a suspendê-lo e nomear outros que os substituíssem enquanto o governo da metrópole providenciasse a respeito". (Op. cit. pg. 94 e 95).

Todavia, o Brasil moderno começou com o evento da mudança da família real e daí para a nossa independência.

A nossa estrutura era extremamente atrasada, debruçada quase exclusivamente sobre a exploração rural e com uma terrível distribuição de terras, cujas desigualdades se projetam até os dias atuais, impondo o ingente esforço da reforma agrária, de difícil execução.

Primeiro Chagas disse que a invasão francesa a Portugal, em 1807, teve como consequência, em primeiro lugar, a inversão política dos papéis, transmutando-nos de colônia em metrópole, o que Sylvio Romero chamou de a *inversão brasileira*; em segundo lugar, a transição como consequência natural dos fatos, em surpreendente antítese com o que se passava ao mesmo tempo com os outros países da América espanhola.

É opinião dominante dos historiadores e políticos de que essa transição natural propiciou a instauração do regime monárquico brasileiro e possivelmente terá preservado a nossa unidade.

Ainda que essa matéria seja sedutora e relevante, não é o objeto da presente palestra.

Somos por isso obrigados a retomar o fio das nossas modestas considerações dentro do objetivo proposto.

A tarefa do Império e posteriormente da República foi praticamente de construir uma nação, em face da estrutura extremamente deficiente com que a independência nos encontrara.

A indústria fora reprimida, salvo a da cana-de-açúcar e os pequenos mistères de ofício; os portos eram monopólio dos portugueses até o ato da abertura em 1808, por influência inglesa e como contrapartida ao apoio à família real em sua fuga. Só então criaram-se os correios, abriram-se bancos, instalou-se a justiça superior, que até o vice-reinado dependia de Portugal. Estradas, praticamente não havia, senão em função da exportação e da ligação dos centros de mineração.

Tudo praticamente por construir.

Essa foi a tarefa monumental dos nossos políticos do Império e da República.

Agora nos cumpre, num salto da História, a visão da modernização da administração pública segundo a entendemos.

### ELEMENTO HUMANO

É surpreendente registrar que o elemento humano no Brasil somente começou a ter expressão efetiva a partir da revolução modernizadora de 1930.

Sob o impacto das pregações da Aliança Nacional Libertadora, no conflito das idéias, desenvolveram-se tanto o direito social dos trabalhadores, como o dos funcionários civis.

Themistocles Brandão Cavalcanti faz o histórico do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, cujas tentativas remontaram desde 1907 com o projeto Justiniano Serpa; depois o de Alcindo Guanabara, de 1910, o de Graccho Cardoso de 1911, o de Moniz Sodré em 1913, o de Camilo de Holanda de 1914, e vários outros que seria tedioso insistir.

Na verdade, a disciplina da matéria veio a partir da revolução de 30, como se disse.

Surpreendentemente a Constituição de 1891, apesar da liderança de Ruy Barbosa, nada dispunha a respeito do funcionalismo público. Também sobre os seus direitos silenciava a Constituição do Império e somente a partir da Carta de 34 ga-



*A modernização da administração pública passará necessariamente pela democratização das oportunidades e pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso de títulos e de provas, acessível a todos, sem as facilidades da vaga regra geral atual, mantida a respeitabilidade do Serviço Público.*

nhou a matéria do funcionalismo público a tutela constitucional.

Sucessivamente todas as outras Constituições vêm dispendo sobre o tema e é claro que a futura Constituinte manterá e ampliará o capítulo pertinente aos servidores públicos.

A disciplina atual acha-se no Artigo 97 da presente Carta.

Entendemos que a modernização da administração pública há de passar necessariamente pela democratização das oportunidades e pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso público de títulos e de provas, acessível a todos. As exceções devem ser previstas constitucionalmente e para os casos restritos de investidura de natureza política ou de alta especialização, sem as facilidades da vaga regra geral atual.

É óbvio que o provimento de funções tais como a de Ministro do Su-

premo Tribunal Federal, que são a expressão máxima do judiciário, pela sua natureza, não pode depender de concurso.

Mas a vaga expressão "salvo os casos indicados em lei", deve ser banida do texto constitucional, pelas facilidades que enseja, pelos abusos que propicia.

Ainda agora, recentissimamente, no meu Estado, penosamente a Assembléia Legislativa aprovou uma lei de exceção permitindo o provimento no Tribunal de Contas do Estado de cargos de altíssima remuneração, independentemente de concurso. A consequência foi que parentes próximos das autoridades foram aquinhoados à margem do critério do mérito.

Esses exemplos tendem a medrar e o oportunismo político afeta o conceito, a eficiência e a isenção na administração pública pela opção do uso imoderado do poder transitório.

Tenho, assim, como um dos pressupostos da respeitabilidade da administração pública a adoção de critérios neutros, igualitários e acima das contingências de grupos ou de momentos.

### A ESPECIALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES

Muitas instituições brasileiras cresceram ao sabor de conveniências momentâneas. Passada, porém, a justificativa inicial, ao invés de desaparecerem, cresceram, perpetuaram-se.

Outras atenderam a objetivos específicos, a ênfase dada a certos problemas. Perpetuaram-se também, sem a visão de conjunto.

## IDÉIAS

A conseqüência é que ora há carência de atuação do Estado em determinados setores, pelo excesso de organismos tópicos; ora há superposições inconcebíveis.

Citarei alguns exemplos:

A Fundação Serviços de Saúde Pública — FSESP nasceu do esforço de guerra, em 1942, se não me engano.

O Brasil engajou-se ao lado dos Aliados, havia enorme carência de borracha natural e a América do Norte por todos os meios e modos necessitava aumentar a sua produção. Sabidamente a Amazônia era a região onde tais recursos poderiam ser desenvolvidos de forma emergencial, já que é o "habitat" da borracha natural.

Em 1912 a produção atingira o seu climax, quando foram exportadas 42 mil toneladas. Depois veio o declínio, com a brutal queda dos preços, e a plantação racional e sistemática na Malásia.

A Fundação Sesp foi criada como esforço de guerra para assistir às populações nordestinas convidadas a se transladar para a Amazônia, na maior migração oficial promovida no Brasil e tinha por objetivo assegurar as condições de saúde que possibilitassem a reocupação imediata dos seringais nativos.

Passada a guerra, a Fundação continuou e hoje trata concorrentemente de abastecimento de água por este Brasil afora, em superposição a outros programas.

Mas, há também deficiências e covardias. A Previdência Social, cujos primórdios remontam à Lei Eloy Chaves, em 1923, ainda hoje é desarmônica e está longe de ser universal. O tratamento no campo é desigual e os funcionários públicos estaduais e municipais dela estão excluídos, a depender da iniciativa dos respectivos organismos públicos.

Faltou a ação corajosa de estabelecer a convergência de esforços, de criar um organismo verdadeiramente universal, convergente, embora com a coparticipação de todos os setores.

Temos, assim, ora superposições, ora carências, e é evidente que a modernização da administração pública teria de passar pela adoção de soluções lógicas, abrangentes, democráticas e fiscalizadas.

### A RESPONSABILIDADE CIVIL

Trata-se de uma das pedras angu-

lares da administração pública e responsabilidade civil.

A atual Constituição adotou o princípio da responsabilidade direta do Estado, mas apenas subsidiária do funcionário responsável pelo ilícito, nos casos de culpa ou dolo.

É evidente que essa norma é insatisfatória e que a responsabilidade civil do funcionário deve ser solidária.

*A Constituição de 1981,  
apesar da liderança de  
Ruy Barbosa, nada  
dispunha  
a respeito do  
funcionalismo público.  
A Constituição do Império  
também silenciava sobre os  
seus direitos. Somente a  
partir da Carta de 34  
ganhou a matéria do  
funcionalismo público  
a tutela constitucional.  
Todas as outras  
constituições  
vêm focalizando o tema*

Juntamente com o Estado, o responsável direto pela lesão deve poder ser demandado de imediato. Tal providência aumentará a noção do dever, servirá de coibição forte aos tão freqüentes abusos da administração pública.

Isso não impede a prática da delegação, que se impõe como norma de agilizar as decisões.

A responsabilidade civil aqui prevista é da ocorrência de culpa provada do funcionário e não na hipótese de responsabilidade apenas objetiva.

### A LIBERDADE DE INICIATIVA

O Poder Público, no Brasil, ao longo da história ora ocupou espaços vazios, por omissão da iniciativa privada, ora interveio em setores em crise; ora ainda passou a explorar atividades econômicas sujeitas a regime de monopólio por força de decisão política, visando a preservar os superiores interesses nacionais. É o caso do Petróleo e da Energia Atômica.

No campo econômico, deve ser posta em prática a regra de que, salvo a hipótese de monopólio ou de alto interesse nacional, a liberdade de iniciativa deve ser reconhecida.

A administração pública se aliviará do encargo inútil de decidir sobre atividades que nada têm com estas hipóteses, extinguindo o rendoso comércio de patentes.

Uma administração moderna deve ser, assim, simples, aberta e desvinculada de atividades ociosas.

Qual a razão de ordem pública, por exemplo, que ainda justifica a concessão de licença para postos de gasolina?

A remota história absolutista brasileira ainda não perdeu de todo as suas raízes e o Estado moderno deve ter a coragem de enfrentar tal vocação cartorial.

São centenas de milhares, talvez, os alvarás, licenças que cobrem o nosso patrimônio mineral. Um regime escandaloso, que ainda sobrevive, da chamada Lei do Protocolo assegura prioridade a quem chegar no segundo que antecede ao concorrente. Ai prevalece o formalismo e a falsa equidade, em detrimento do interesse coletivo. Mas, em seguida, o Estado se omite e permite que as concessões sejam negociadas, sem a menor visão do interesse coletivo.

Trata-se de um dos grandes e mais vergonhosos negócios da República e que prospera à sombra de uma administração omissa, por força de herança recebida do regime anterior e cuja modificação tarda.

Na verdade, os corretos administradores atuais, sobre os quais não pesa a menor suspeita, não têm possibilidade material de defender de forma eficaz o interesse público em tal emergência.

A modernização da administração pública passaria pela proibição da alienação de cartas-patentes, desde que não se pode negociar a vontade do Estado, cabendo ao particular alienar tão-só o seu fundo de comércio.

Por outro lado, impor-se-ia a coparticipação da sociedade através de seus representantes, no controle de tais concessões. Jamais poderá ser ato de arbitrio, ou de restrito ou de um grupo fechado, sem responsabilidade civil.

### A INTEGRAÇÃO NACIONAL

As decisões nacionais não devem ser concorrentes e sim convergentes.

Quando os interesses disserem respeito também os Estados e Municípios, obviamente, essas unidades devem participar da decisão, em busca da eficácia, do impedimento do desperdício, da corresponsabilidade, do maior controle e da convergência de vontades.

A Previdência Social, a Saúde, o Ensino, os Transportes são exemplos eloqüentes dessa integração indispensável.

### A DEFESA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROBIIDADE

É indispensável uma tutela eficiente dos direitos das minorias, às quais deve ser assegurada a faculdade de veto em decisões qualificadas e que atentem contra as normas legais.

Necessariamente, as atividades econômicas exploradas pelo Estado ou por delegação deste deveriam sê-lo sob a forma de companhias abertas e delas o Estado deve retirar-se tanto quanto o objetivo colimado tenha sido atingido.

A responsabilidade civil pelos ilícitos não pode ficar circunscrita à reposição proporcional ao erário. Em situações tais, no caso de lesão ao erário, além da inabilitação política, o perdimento de bens do infrator deve ser total.

Nos países socialistas, a punição chega até a pena de morte; nas democracias, a defesa do erário, que não pode chegar a tais extremos, deve, pelo menos, consignar uma pena econômica de tal monta que jamais estimule a apropriação de recursos públicos por ato ilícito de quem quer que seja.

Como bem acentua Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, "o Estado-poder estabelece normas jurídicas sobre a conduta dos indivíduos, de que se compõe o povo do Estado-sociedade, isoladamente ou em comunidades por eles criadas, facultando-lhes poderes e reconhecendo-lhes direitos, de modo a desfrutarem a melhor vida social, ao mesmo tempo que lhes veda a prática de determinados atos, considerados contrários à ordem social e lhes impõe a consecução de outros, havidos como condizentes com que envolvem deveres e obrigações.

Na verdade, o Estado-Poder só se justifica pela busca do bem comum e da igualdade social.

## A atualização da Administração Pública e suas implicações

Sebastião Medeiros da Silva (\*)

Vivemos um momento extremamente importante da história da Administração Pública brasileira. Pela primeira vez, neste País, tem início uma reforma administrativa sob a égide de um Governo democrático. Nos últimos 20 anos, o centralismo administrativo, aliado a um centralismo político jamais experimentado em nosso País, gerou um tal quadro de disfunções que acabou levando a um modelo de administração pública perigosamente distanciado da realidade nacional. Atendendo a compromissos assumidos com a Nação, o Governo da Nova República deu início a uma reforma administrativa caracterizada por objetivos que devem reverter completamente este quadro. Restauração da cidadania, democratização, descentralização e desconcentração, revitalização do serviço público e valorização de seu servidor, melhoria dos padrões de desempenho são os princípios norteadores desta reforma. Com a restauração da cidadania, teremos cidadãos providos de meios para a prática da exigência de seus direitos. Com a democratização da ação administrativa do Governo, teremos ampliada a garantia de incorporação das posições dos diversos segmentos da sociedade. A descentralização e a desconcentração da ação administrativa implicam no reestabelecimento do federalismo e do municipalismo. Em decorrência da revitalização do serviço público e valorização de seu servidor, teremos servidores motivados



para o exercício de suas funções.

Finalmente, a melhoria dos padrões de desempenho tem como implicação significativa a alocação mais eficiente de recursos.

Desta forma, os princípios que estão a guiar esta reforma, se observados, como certamente o serão, constituem-se num excelente referencial para a adoção de uma administração pública capaz de atender, com eficiência e eficácia, à dinâmica das demandas da sociedade brasileira.

Com estes princípios como guia, a questão que se coloca a seguir pode ser expressa como nas palavras do prof. Gerald E. Caiden(\*): reformar o quê? Por que, quando, como, em que proporção, com que êxito?

(\*)Caiden, Gerald E.: Administração do Desenvolvimento e Reforma Administrativa. Coletânea Inovação na Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas.

\*Doutor em Administração Pública pela Universidade de São Paulo e secretário-geral da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa do Ministério da Administração