

A Função Pública no Entendimento Histórico, Social e Político

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Catedrático de Direito Administrativo da Universidade do Paraná

«O Jurista conhece o tempo necessário à evolução das instituições e sabe que não existe nada verdadeiramente novo no mundo».

GEORGES RIPERT

O SER ORGANIZADO

I — A função pública deve ser técnica de especialização administrativa. No regime jurisdicional de competência a especificação das funções determina a atividade do Estado. O *corpo social* se traduz como autêntico *corpo humano*. A nomenclatura dos órgãos e subórgãos se classificam pela fisiologia jurídica. A idéia e o fato, como a tradição e o costume, fazem o sistema nervoso das sociedades políticas. Fatores *ideais* e *reais* se conjugam na dinâmica das formações bio-sociais. Matéria e natureza, geografia e história, atuam sobre o *pensamento* como determinantes científicas na evolução da espécie. Todo *ser organizado*, Estado ou Nação, homem ou grupo, adquire formas de desenvolvimento predominantemente marcadas por fundamentos de valor universal. As influências de variação geofísicas importam para o conhecimento histórico das *instituições*. Importam muito mais ainda para que o indivíduo caminhe dentro em concepções naturais que harmonizam *direito* e *cultura*. Em duas palavras: as tendências jurídicas não escapam da formação do *homem* e da formação do *corpo social*.

FUNÇÃO E FUNCIONAMENTO

II — Se cada parte do corpo vivo está condicionada pelas mutações de hereditariedade e de tempo, assim também acontece com o Estado e as sociedades politicamente organizadas. As manifestações do fenômeno *jurídico* se declinam pelas relações entre a vida humana e a sociedade. Na unidade dos diversos

ramos do *direito* o que observamos é a integralidade de movimentação dos seres viventes. Penalidade, família, sucessão, propriedade, poder político, Estado e comunidade, explicam as conexões existentes entre o homem e o *seu mundo*. Não existem dúvidas quando os *instintos* individuais ou de *massa* agem ou explodem impulsionados por condições externas. Por isso quase todos os direitos *constitucionais* dependem do tempo. Não são absolutos para a eternidade dos propósitos humanos. No *processo* reside o método de execução da vontade jurídica. Função e funcionamento, são termos que se equivalem. A ordem dogmática não deve contrariar a ordem genética. Daí o afirmamos: quando a processualística falha a função deixa de existir. Por falta de função os órgãos enfraquecem ou violentamente reagem.

NORMAS E FUNÇÕES

III — As *funções* ordenam e coordenam as manifestações psicofisiológicas das atividades grupais e sociais. Sem a função inexistem os órgãos. Sem os órgãos inexistente a vida social e falece a administração política. As teorias, mesmo quando mal aplicadas, surgem da interpretação dos fatos. Cabe à *filosofia de direito* estudar as *funções jurídicas* em face da realidade. O direito, como força de relação, não é apenas puro raciocínio lógico. As condições econômicas são demasiadamente imperativas para se limitarem à contextura dos códigos obsoletos. As *normas* evoluem com as *funções*. A idéia do *direito*, envolvendo o problema da *justiça*, vincula-se e incorpora-se ao funcionamento social. Os valores jurídicos se transformam em valores de natureza política. Qual seria o fim do *direito*? Responda-se: *funcionar* em favor do indivíduo, *funcionar* em razão do Estado e *funcionar* em defesa da humanidade. Quando o pensamento político entra em choque com a estrutura jurídica, as instituições adoecem e os órgãos ameaçam paralisar com perigo para o equilíbrio da harmonia social.

A HISTÓRIA NÃO ENGANA NINGUÉM

IV — A vida social, como o próprio Estado, está naquele conjunto de *funções* que se ordenam e coordenam em resistência contra a morte. A história, sábia aos ensinamentos que ficaram, apresenta fatos e acontecimentos para observar, criticar, comparar, analisar ou interpretar. A história não engana ninguém: mostra o homem e a sociedade, civilizações e culturas, existindo *funcionalmente*. A *norma jurídica* é uma norma característica de *ação funcional*. O conceito de *formalismo* fica transitório em relação do tempo e das idades. As *XII Tábuas* não seriam leis para a nossa época. *Nossas leis* não agüentarão também as necessida-

des mais urgentes dos tempos futuros. Uma *constitutio populi* recomenda que os poderes políticos precisam *funcionar* no sentido conjunto dos interesses comuns. Na *constituição* de cada povo está a sua organização administrativa. Que é, porém, organização administrativa? É organização política, por excelência. E que é política? É governo da *sociedade* pelo Estado e sobretudo *administração*. Ou na expressão dicionária, *ciência do governo das nações*...

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

V — Quatro são os elementos então: 1º) a *sociedade*; 2º) o *Estado*; 3º) o *governo*; 4º) a *administração*. Para realizar o *bem comum* ou garantir os *direitos individuais*, a política organiza compondo os órgãos e os poderes que dão substância positiva ao Estado. Mas o Estado, como entidade abstrata, para materializar-se, transmuta-se em *administração*. Não devemos nos inclinar para fáceis indagações procurando definir administração como *arte* ou como *ciência*. As controvérsias de pouco adiantam. Preferimos definir *administração* como um fato orgânico constitucional cobrindo a sociedade nos seus misteres de governo. Preferimos entendê-la como organização de poderes políticos. Como *processo*, como *atividade*, como *função variada*, como *serviço público*. Cumpre investigar como a *administração* se vitaliza juridicamente. Como está formada originariamente para cumprimento das suas finalidades essenciais. Quais os órgãos que os compõe no quadro geral do governo e quais as funções que executa no exercício da sua capacidade de gestão dos negócios públicos.

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VI — Portanto: não há *administração pública* sem *função pública*. Três são os fatores de *administração*: 1º) a *organização*; 2º) a *direção*; 3º) a *função*. A função, por sua vez, no sentido de exercício e prática de fenômenos vitais, subentende a existência natural de órgãos e subórgãos administrativos. Numa análise estrutural-funcional corresponde às linhas mestras da política de um governo enquadrado num determinado sistema humano e social. Como complexo jurídico retrata a fisionomia constitucional de uma nação. Pode ser administração política, administração burocrática, administração econômica, administração financeira, procurando atender serviços de justiça, de previdência, de trabalho, de educação, de saúde, de guerra, de polícia, de assistência, de comércio, de relações exteriores, de obras públicas, de agricultura, de pessoal, de produção e de planejamento. Executiva em todos os seus aspectos, multiforme nas diferentes funções, distribuída através variados órgãos essenciais ou supletivos, a

administração pública se conceitua pela unidade de direção dos serviços do Estado.

TÉCNICAS, SERVIÇOS E FUNÇÕES

VII — Os processos administrativos de governo também se chamam de *administração pública*. Tanto nas funções constitucionais mais elevadas, como a *executiva*, a *judiciária*, a *legislativa*, como nas funções de menor relêvo de direção, onde quer que se exerça a *autoridade Política*, a administração *impõe* regras de conduta, normas de procedimento, atitudes regulamentares e formas de expressão humana no trabalho de pessoal. Cada órgão é uma função específica determinada. Cada agente uma linha de competência limitada. *Administração pública* e *direito público* se confundem e se harmonizam formando um todo na ação política de governo. Os *planos* são de organização geral. Os meios são funcionais para cada fim. Possui seu eixo no vértice final: o Chefe de Estado. No descêr da pirâmide se descentraliza dividindo e subdividindo funções, serviços e atribuições. Na base fica a estrutura do quadro do pessoal. Quando os problemas surgem trata-se de perguntar: «como», «onde» e «por que»? A síntese está na soma das técnicas, dos serviços e das funções.

FUNÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

VIII — Aqui o grande mérito: tãda *administração pública* limita e delimita poderes. Como no caso das funções que são concedidas ao *executivo* sempre poderoso. Arbitrariamente não se praticam atos administrativos. A primeira preocupação está em saber quem pode praticar o ato legal. Se a prática do ato corresponde ao exercício funcional. Ou se o ato não violenta direitos já consagrados. As administrações *autoritárias* não vingaram na evolução do Direito Administrativo. Não se trata sômente de dar e obedecer ordens, mas de dar e obedecer ordens legais. As regras jurídicas que são naturais não admitem excessos. A concepção *legalista* não está apenas na legislação, mas na identidade da *administração* com a estrutura do sistema social vigente. Não prevalece qualquer situação administrativa sem o fundamento de elementos jurídicos. Qualquer situação jurídica será precária sem a colaboração de elementos administrativos. As *normas* quando não são leis se afirmam como fatos surgidos dos usos e dos costumes. Daí a importância da *função* na organização do Estado.

AS OPERAÇÕES FUNCIONAIS

IX — As funções da *administração*, — que são funções de Estado, — se efetivam por intermédio de *órgãos* próprios. A

função traz o órgão em movimento. As operações funcionais objetivam duas finalidades precípua: 1º) de *política*; 2º) de *serviço público*. A ação jurídica do Estado é amplamente funcional. Tem como base a ordem e o bem social. Ordenado juridicamente o Estado se completa pelo ordenamento da administração. O disciplinamento normativo de órgãos e funções fazem da nação a primeira comunidade política natural com *soberania* de ação e decisão administrativas. Não basta que a *função jurídica* do Estado estabeleça a reciprocidade de direitos e deveres. No equilíbrio das funções, quer de política ou quer de serviço público, está a harmonia dos órgãos que sustentam a sistemática da organização jurídica e social. Cientificamente se explica como o Estado como *unidade* se multiplica e divide em atendimento da realidade histórica-social. A morte de um órgão constitui crise de funcionamento político. *Funcionar* significa: mover-se bem e com regularidade.

A HIERARQUIA DE ÓRGÃOS

X — A *hierarquia* como princípio é fundamental para que se mantenha a unidade das funções e dos serviços conforme a importância dos órgãos administrativos. A administração não compreende, no seu grau de atividade executiva, órgãos ou serviços isolados. A *interdependência* supõe tutela e univocidade de manifestação político-administrativa. Mesmo quando autônomos os órgãos se caracterizam pela relação jurídica de objeto público. Há dependência mútua e geral dentro da ordem hierárquica pré-estabelecida. A *legislação* não permite controvérsias no exercício jurisdicional. O caráter legislativo-formal das leis incide sobre o processo administrativo estabelecendo obrigatoriedade de normas de conduta. A complexidade de *administração* reside na extensão de funções do Estado. Aliando aplicação do direito, normas jurídicas e legislação, o Estado somente se define centralizando e descentralizando grupos de atos funcionais correspondentes à estrutura do *poder político*. Entre as *funções constitucionais* e as *funções auxiliares*, fica estabelecida a hierarquia dos órgãos estatais.

NÃO HÁ ESTADO SEM ADMINISTRAÇÃO

XI — As oscilações na *conceituação* de Estado não influem na determinação dos fenômenos administrativos. As estruturas se equivalem, mudadas as condições geopolíticas, para existirem como administração, órgãos e função. A mecânica do Estado não difere de nação para nação. Podem diferir, naturalmente, os fins do próprio Estado. Podem não ser iguais na formulação dos direitos políticos. Mas admitida a realidade do *poder constitucional* não será nunca possível aceitar um *Estado sem administração*.

ção. Há os que afirmam ser a *administração* o comêço de tôdas as atividades estatais. Nada mais certo. As diferenciações que a *história* acusa refletem imposições mesológicas ou de *tempo* e de *lugar*. Sempre haverá administração, — órgãos, serviços e funções, onde quer que haja qualquer espécie de comando político em atividade de direção. Os regimes se exercitam *administrativamente* no absolutismo ou no legalismo. Governos revolucionários são também governos de administração orgânica funcional. O *despotismo* infere forma de administração estatal, com as oligarquias.

O ESTADO É SEMPRE CONSTITUCIONAL

XII — As ditaduras não escondem o Estado. Ao contrário: — revelam Estado *de fato*, aplicando regras de direito, funcionando administrativamente, desenvolvendo funções, somando outros critérios de justiça, dentro da relatividade do *bem comum*. Extinguir a *administração* será o mesmo que contrariar a natureza social do homem. O Estado *polícia*, de poder discricionário político ilimitado, não prescinde de organização administrativa. Para *funcionar* necessita de normas que condicionem o ordenamento administrativo. As conquistas revolucionárias objetivam a tomada do poder estatal. Todo Estado é *constitucional* com leis ou sem leis. *Constitucional* no conjunto dos caracteres morfo-fisio-sociais do individuo ou da sociedade. Como *constituição* é formação organo-social feita pela história através de usos e costumes seculares. A maioria das instituições administrativas reflete os interesses naturais do povo e de nação. A elaboração legislativa, mesmo se fazendo com reservas, busca na administração, os seus meios úteis de convencimento e de consagração.

FUNCIONAMENTO E PROCESSO

XIII — No procedimento o Direito Administrativo realiza a *administração*. Nas autocracias ou nas democracias, o princípio é o mesmo: é o princípio do Estado se manifestando funcionalmente por intermédio de órgãos ou de serviços. A *estrutura* ordena as partes constitutivas do *todo*. Em qualquer das suas funções — de força ou de direito —, o Estado depende da *administração*. Os direitos chamados fundamentais se executam pela *administração*. Quando o Estado muda de posição a *administração* completa essa mudança. Transmutando-se o *direito*, na sua sistemática ou na sua filosofia somente se transmuda por força da *administração* que leva o Estado para novos movimentos. A tarefa indisfarçável do Estado é, por isso, fazer funcionar a *máquina* viva da nação. A livre determinação estatal não é uma idéia definida: é um princípio de processo administrativo. Os Estados,

pelo conteúdo social-histórico, podem nascer e morrer. Podem admitir formas novas de governo. Não escapam, porém, às exigências do funcionamento dos órgãos componentes da comunhão social.

A DINÂMICA DA HISTÓRIA

XIV — Não fôssem os poderes que lhe são implícitos o Estado seria pura abstração. Realidade é a nação. Real é o homem. Verdadeira é a sociedade. Entre a natureza estática do direito e a dinâmica da história, o Estado sobra como denominador comum. A dinâmica da história acusa evidências irrefragáveis. Evolui por força de guerra, de desastres e de revoluções. Criando direito novo em substituição do direito anterior. Não existem épocas tranquilas e sem problemas. Muitas vezes a lei não convence pelos privilégios que estabelece. Desde que as funções do Estado não correspondam à vontade coletiva o processo administrativo fica prejudicado colocando em crise a estrutura vital da nação. Mesmo nos Estados considerados como negação do direito universal, a conduta de administração está vinculada à terapêutica funcional. Tampouco a rigidez dos sistemas discricionários podem escapar às regras da hermenêutica na interpretação das normas administrativas. O ritmo ordinário da evolução é orgânico e funcional. O Estado será condicionado à autolimitação administrativa.

O LEGISLADOR NÃO CRIA DIREITOS

XV — Se na lei não está todo o direito, o Estado pela Administração pode sobreviver falho de legislação escrita. Os preceitos públicos obrigatórios são naturais nas sociedades históricas. As fontes do direito são inesgotáveis porque encontram base na vida social progressiva. O legislador não cria direitos: revela pela imposição situações de fato existentes. Não será o sistema jurídico também manifestação do Estado? Não será manifestação que procura conhecer interpretar e aplicar os preceitos do direito positivo e natural? Como entender o Estado, legislador e aplicador das leis, sem uma mecânica de posição administrativa? Qualquer análise de administração pública extravasa do simples conceito legalista. Todo corpo social se identifica com as funções de Direito Administrativo. Pela administração o Estado resolve, num sentido de trabalho normativo, os problemas absolutamente mais concretos. O Estado é o sujeito. A administração o meio. Toda solução política ou jurídica está no tratamento administrativo. Como é óbvio: na função administrativa.

AS PRÁTICAS DO GOVERNO

XVI — Desde que a *administração pública* seja compreendida como o conhecimento e a aplicação prática dos preceitos legais e constitucionais, não resta senão ao Estado encarecer a importância do *procedimento* jurisdicional ampliando a capacidade funcional dos seus órgãos mais importantes. De onde são tiradas as *Constituições*? De onde são tiradas senão da realidade histórica e social? Constantemente reduzidas ao fracasso não atingem a infra-estrutura administrativa. Os órgãos, como as funções, sempre existem e sempre existirão. A questão seria apenas esta: *como deve o Estado organizar seus poderes* para melhor desenvolver suas funções? *Ou então*: como pode o Estado organizar seus *poderes* para alcançar a eficácia dos seus *fins políticos*? Em qualquer época, *no processo de administração*, está a solução das equações econômicas, políticas e sociais. As práticas de governo, que são práticas administrativas, afirmam que os problemas de desenvolvimento também são problemas de administração. Na antítese entre a norma e a realidade, está a resultante administrativa.

OS ELEMENTOS DA POLÍTICA

XVII — Permanecem os princípios políticos que são originários e orientadores. Mas a perspectiva histórica demonstra que as determinações *políticas* dificilmente se materializam sem a colaboração de normas que façam viver funcionalmente os poderes e órgãos do Estado. O que é a *organização* de um Estado político? É simplesmente *organização administrativa* através da ordenação de órgãos e de funções. A natureza foi sábia para o homem, para os grupos e para a sociedade. O que veremos se *anatomizarmos* o Estado? Já se explicou: cabeça, tronco e membros. Não falando de composição orgânica que provoca ações fisiológicas, traumas nervosos, envenenamento, infecções, comportamentos passionais, percepções ilusórias, intervalos lúcidos de loucura, distúrbios de consciência, alienação de emoções, histeria social, psicastenia coletiva, paralisia nos meios circulatórios, degeneração institucional ou atraso de desenvolvimento psíquico. Na *política* devemos considerar dois elementos: o elemento de consideração *científica* e o elemento de perspectiva *histórica*. Elementos sem os quais será impossível traduzir os enganos de morfologia social.

EVOLUÇÃO DO ESTADO

XVIII — Na maioria das vezes os *políticos* não entendem de *política*. Nem sequer entendem de *administração*. As teses se transformam em abstrações. Não adianta falar de processos ad-

ministrativos ou de técnica burocrática, de critério jurídico ou de administração científica, de normativismo ou de relações humanas, de métodos ou de valores, de planejamento ou de orçamento, de fiscalização externa ou de classificação das contas, de govêrno ou de atribuições relativas ao pessoal. Evidentemente que não se pode contestar a evidência de uma *ciência política* marcada pelas catástrofes históricas e nacionais. Aceitamos que permaneçam duas situações: a situação de política *teórica* e a situação de política *aplicada*. A *teórica* procurando o estudo sistemático dos fenômenos de *Estado*. A *aplicada* formulando juízos de conhecimento em concordância com a vida prática. Os fins *maliciosos*, não em poucas oportunidades, substituem os fins *morais*. Depois que o indivíduo, sob razões humanas, criou estilos de dominação, o Estado evoluiu em formas e normas de procedimento administrativo.

O FATO POLÍTICO

XIX — Entre o Estado *absoluto* e o Estado *liberal* somente vencem as distinções de profundidade na interpretação da história. O fenômeno, *fato político*, é um só, o Estado. Na excitação das *idéias*, os governos usam e se aproveitam da força do Estado. Usam e se aproveitam porque o Estado é puro mecanismo como *mecânicas* também são as leis de relação que regem o mundo e movimentam os homens. Mesmo com o processo de despersonalização do *Príncipe* não se alteraram as condições de racionalização do *poder*. O Estado chamado de *direito* não esconde sua profunda dependência aos métodos de *administração*. A política de *direito* se robustece como estatal e administrativa. A compreensão do problema atual está nisto: em compreender que a sociedade *antecede* ao Estado mas que o Estado não realiza *autonomia* com a administração. Concluindo: o *Estado* é expressão histórica de organização *política* e de organização de *poder*. Para isso se vale de uma ordem que se constitui ou está constituída. *Ordem* que, por força da realidade, explica e justifica o *procedimento administrativo*.

A FUNÇÃO DIVIDIDA

XX — A função administrativa é função jurisdicional. Aceita-se como função *dividida*. Quando se fala em funções legislativas, executivas ou judiciárias, o Estado não fica à parte, para ficar como integrador da comunidade nacional. Nunca houve generalizações que pudessem transcender ao *habitat* local. *Administração*, como natureza social, está na própria economia doméstica. Não basta gerir. É preciso, bem ou mal, também dirigir. Há vocábulos que são comuns ao direito, à política e à economia, por-

que são vocábulos que refletem a individualização da vida através do corpo, do corpo como conjunto de músculos. Aliás, *conjunto*, na harmonia coletiva, realiza subordinação à ordem jurídica. Muito mais do que isso: estabelece limitações que limitam a atividade do Estado. Ninguém pode, em sua liberdade, jogar-se contra uma muralha. Ninguém pode, em sua liberdade, ferir direitos próximos ou alheios. Tôda liberdade que não fôr disciplinada, não é mais liberdade e deixa de ser direito. Dentro de limites, não há doutrina, que explique *Estado* sem administração.

A HISTÓRIA DO MUNDO

XXI — A história do mundo, antes e depois do cristianismo, é uma história de vitórias e de derrotas. Os dois extremos não se conflitam. Entram nas crônicas vitoriosos e derrotados. Os fatos são naturais e podem fazer *fatos* voluntários. Os *naturais* estão no chão em que pisamos. Os *voluntários* decorrem da existência de um futuro provocado e desconhecido. Quando a ação do homem produz efeitos, o homem deixa de ser entidade individual, para ser complemento coletivo. Mas tôda ação, pessoal ou de massa, de legalidade ou de rebelião, conservadora ou revolucionária, exige uma forma de procedimento funcional ou a aceitação daquelas formas tradicionais que fazem o *costume* na vontade subjetiva resultante do instinto de conservação. Ninguém faz *revolução* sem pagar pelos pecados revolucionários. Por que? Porque os órgãos, as funções, não morrem pela simples mudança de homens no govêrno. Não é exagêro afirmar: a *função* é elemento natural e material no jôgo dos acontecimentos políticos. Elas não desaparecem nunca. Podem, sim, encontrar substituição jurídica.

ORDEM E MECÂNICA ADMINISTRATIVA

XXII — Onde está a ordem *concreta* do Estado senão na ordem administrativa? De que vale um govêrno, representativo da força estatal, se não pode expedir leis, decretos, regulamentos e portarias? De que vale um govêrno, enquanto seja govêrno se o Estado não possui meios normais de execução política dos serviços públicos? De que vale um govêrno se não há funcionamento administrativo? De que valem os poderes públicos sem o escalonamento hierárquico das funções jurisdicionais? O que vale a decisão do *todo* sem a participação da *unidade*? Organização é resultado. Nunca foi comêço de nada. Porisso as crises, quando eclodem, são parciais. Revelam apenas ataque de nervos. Derrubam situações, podem fazer história, mas não atingem a mecânica administrativa dos órgãos e das funções. Os valôres ativos, principalmente de *cultura*, não são portadores de civilização.

A busca de razão da existência de uma comunidade política está na origem de três coisas: *natureza, poder e governo*. Mas o *fim*, objeto do *chegar*, antevê uma verdade: planejamento administrativo.

DIREITO E PROCESSO

XXIII — O problema da justificação será apenas indagativo. Razões não existem para os fatos passados históricos. Eles aconteceram simplesmente. Querer justificar o *poder* será o mesmo que pretender justificar o futuro. Podemos construir sistemas e teorias. Jamais, sistemas e teorias, que imponham homens sem pernas. Assim também com tudo quanto é *humano* neste mundo. A ordem cósmica poderá ser ordem histórica, como a ordem humana poderá ser ordem administrativa. Errôneamente fala-se do Estado como totalidade *moral*. Do Estado como *contrato*. Do Estado como conjugação de interesses. Observando, porém, a realidade, o que vemos? O homem, sempre o homem, desde a idade da pedra lascada. Mas o homem procurando o que? três possibilidades: a de sobreviver, a de organizar-se e a de impor leis próprias e governos próprios. O *direito* negaria sua vontade se não fôsse *processo*. As impossibilidades estatais são as possibilidades processuais administrativas. Todo sistema de aspirações humanas no sentido das probabilidades sociais está na execução administrativa.

O PODER DE GOVERNAR

XXIV — Os povos bárbaros também conheceram a ordem administrativa que lhes era natural. A seleção hierárquica sempre motivou guerras e revoluções. O *niilismo* só possuiu um adversário: a ordem organizada administrativamente. As grandes religiões não se desagregaram em função de funcionamento administrativo. As melhores organizadas superaram. O *budismo* não conseguiu universalizar-se. O máximo da força relativa ficou com o cristianismo. Entre o *sim* e o *não* vingou o Vaticano. O acaso obrigou aos fracos desaparecerem por falar de ordem. No reino do *animalismo* a hierarquia predomina: a hierarquia do mais forte. Qualquer prolongamento histórico não esquece o *homem*. As formas mais antigas de idéia ou de *crença* exigiam a pregação. A pregação, mesmo pela mentira, impunha continuidade de *procedimento* humano e social. As raízes de tudo, de tudo quanto existe, se resumem numa verdade: na verdade de *poder* governar. Negue-se a *legitimidade* dos governos, porque os governos são eventuais, mas não se negue que os *processos* não mudam e sempre serão os mesmos.

JUSTIÇA TAMBÉM É PROCESSO

XXV — Quem é que *legítima* os governos? Sòmente a legalidade do *poder* porque possui em suas mãos a *máquina* administrativa para execução das decisões políticas. Não fôra isso o conceito de legitimidade não daria vitória à Revolução Francesa e destruiria os efeitos da Revolução Soviética. Quem tem a força na mão pode vencer quando usa da estrutura e da infraestrutura administrativas. Essa, a organização administrativa, pelos seus órgãos e serviços, não se transfere: esta *continua* através dos mais perigosos acontecimentos históricos. *Secularize-se o direito* porque os séculos fazem do direito apenas processo. Não adianta haver o direito em si, porque não sendo natural, êle precisa ser conquistado como formalização jurídica. Não há filosofia, nem escola filosófica, que possa explicar o sentido diferente das desigualdades políticas. Uns comandam e outros obedecem. Equívoco está na utopia: pensar que a justiça possa prevalecer contra alguém que haja para aplicá-la ou alguém que haja para condená-la. Porque a justiça também é *processo* de procedimento administrativo.

FÔRÇA MATERIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO

XXVI — A sociedade não passa de um agregado de homens. Considerada na sua origem ou pelo *princípio constituinte* de governo, transforma-se em *poder público*. Através de duas faculdades, — de vontade e de razão, — exerce força material incoercível. Quando *ordenado* o Estado, como se ordena êle? Resposta: por aquêles órgãos que são fundamentais e aos quais atribuem-se as diversas funções governativas. São comuns as referências aos *podêres* constitucionais como *organismos*. Não apresenta dificuldade o reconhecer as *funções próprias* do organismo legislativo. Também com os demais podêres, no sentido do cuidado das coisas públicas, as funções correspondem ao objeto de fim político. Surge, assim, o fenômeno da *administração*. Surge com as seguintes finalidades: de gestão dos bens móveis e imóveis do Estado, da gestão da receita orçamentária e da gestão de contrôle dos interesses da comunidade política. Para vencer resistências particulares a *coerção* substituindo o *arbitrio* faz dos órgãos pelas leis, organizações de força física incontestável. De força que se materializa na *administração*.

A UNIDADE CORRESPONDE AO TODO

XXVII — O mundo paga muito caro pelas indeterminações políticas. O que se planeja para hoje pode não ser planejamen-

to para amanhã. O homem, enquanto fôr estômago, necessita exercitar suas *funções*, — funções quer humanas ou quer sociais. A estrutura de organização de poder é *específica*. Traduz aspirações e sentimentos. Revela inquietações e angústias. A *causalidade*, em filosofia, se faz *interrogativa*. Assim mesmo, nada será possível conseguir, sem organização política. O Estado, como simples mecanismo técnico, instrumenta *seus fins* por meio de processos. Não prevalecem conclusões contrárias contra a objetividade dos regimes que nascem, vivem e morrem. Não se pode conceber o *universo* sem pensar nas concepções individuais e administrativas. Já se disse: a *unidade* corresponde ao *todo*. A atitude histórica não pretende suposições. Acredita até na ordem *cósmica*. A harmonia hierárquica sustenta o universo *funcionando*. Certa vez disseram: quem tem *umbigo* não nasce livre. De fato não nasce livre, mas ganha independência. Inclusive, independência, pela autonomia dos órgãos vitais.

POLÍTICA, DIREITO E ADMINISTRAÇÃO

XXVIII — Os que separam a *política* do *direito*, estão errados. Os que divorciam a *política* da *administração*, não encontram posição para explicar a natureza social do homem. Tudo é função porque a função faz o órgão. No sentido *administrativo* todos os conceitos se perdem pela importância da *mecânica funcional*. Se assim não fôsse por que essa preocupação constante pela *tomada* política do poder? As afirmativas reformistas de Lutero, Calvino, Hobbes e Rousseau, não vingaram para admitir apenas capacidade de resistência à ordem normal constituída. Falando em *época atual* é possível esquecer os ensinamentos históricos? Esquecer o *direito natural*? Esquecer a *chromologia* humana? As posturas tradicionais são as posturas verdadeiras. A ordem jurídica se ativa do presente para o passado. A força política se dinamiza do presente para o futuro. Plantada a questão em termos concretos ninguém nega princípios que não se conjuguem com o *centro nervoso* das aspirações coletivas. As nervuras sociais salientes obrigam dois caminhos: da legitimidade do poder ou do interesse revolucionário.

AS CATEGORIAS FUNCIONAIS

XXIX — Mas o *processo*, maneira de operar em prolongamento, obriga o Estado também à atualização. As *crenças* quando ordenadas se transformam em realidades positivas. A metodologia positivista desconheceu a história e por isso se perdeu. Quem há nesse mundo que possa dizer que o mundo não evolui? No testamento das coisas anteriores o que resta é

continuidade processual administrativa. Continuidade nem sempre limitada ao *formalismo* de formas que caducaram. Como a *fenomenologia* se aplica ao *direito político*? Pelas categorias *funcionais*. Categorias chamadas Estado, Grupo, Município, Soberania e Democracia. A sociologia explica a verdadeira ciência social como fenômeno de poder. As fronteiras jurídicas não fazem pressuposto de que os acontecimentos não se condicionem pelo fato das leis novas. A natureza *sócio-estatal* não é experiência. Está homologada pelos *atos* de justiça especializada distribuída entre funções e atribuições. A diversidade genérica ajusta pluralidade de condições que estabelecem relações de desenvolvimento funcional, está claro!

A NATUREZA CONSTITUCIONAL

XXX — O *direito* não tem água para botar na terra. Tudo está acima das possibilidades humanas, menos o destino social. O processo natural ensina: quando as leis *jurídicas* contrariam as leis naturais, a diversidade pela violência nutre o corpo coletivo de elementos que não dizem para o que vêm e nem para onde vão. Tudo é muito simples. Quando o poder se extroverte o que sobra dêsse poder extrovertido? Mecânica, órgão e função. A habilidade no manejo da técnica jurídica se distribui organicamente pelos meios executivos de funcionamento administrativo. Todo o problema, com leis ou sem leis, é de *natureza* constitucional. Toda a solução, com leis ou sem leis, é de natureza *administrativa*. A eficácia das liberdades individuais desaparece quando as instituições não funcionam em razão da existência social e humana. Há uma conduta com *fim* para atingir: daí a importância do Direito Administrativo. Civilização milenária ou de ontem, nos esforços processuais todas encontram as mesmas dificuldades. O coração funciona em função fisiológica. A administração em função processual.

ONDE HÁ FORMA, HÁ PROCESSO

XXXI — As tragédias guerreiras não alteraram a composição internacional em função do patrimônio jurídico. O poder, que é natural, sobreexiste às *constituições*. O poder, que é jurídico, está na base das *instituições*. Nas graduações do negócio administrativo prevalece a importância das articulações mecânicas. O natural não contraria o positivo. Porque o positivo está na força da própria *história*. A viveza administrativa robustece a *lei* e não deprecia o *direito*. As palavras, procedem, processualmente, à escrita. As formas duradouras são as formas vitais para qualquer instrumento jurídico. Quando não duram, não

duram apenas porque o *direito* caduca, mas porque o *direito* evolui e progride. Tôda evolução orgânica se estabelece pela *suficiência* funcional. As lesões produzidas aos direitos reconhecidos se curam pela harmonia de organização processual. Os contrastes judiciais em decisões que podem não ser justas morrem quando a vida processual começa. Nada deixa de ser *forma* neste mundo! Onde há forma, há processo. Onde não há processo, não há forma definida.

DIREITO E FATO

XXXII — Por que então discutir *filosofia jurídica* se o direito não constitui *fato*? Por que então não acreditar na vida também jurídica se os *fatos* não constituem *direito*? Realmente o poder de fazer *direito* não é o poder de fazer o *fato*. Obrigatoriamente, tem o *direito* a obrigação de reconhecer o *fato* *acontecido*. Como reconhecer-lo? Olhando em tórno e determinando o que é errado na conquista humana. As proibições, quando não reais, fazem revoluções. As revoluções fazem apenas isto: *renovam os órgãos*. Quem funciona dentro do Estado? Todo um sistema de aparelhamento de funções políticas, seria a resposta. A consciência pública, muitas vezes, está nos pés, não na cabeça. As emoções sentidas exigem novas formas legais. O *estômago* realiza ação funcional em contradição com as sentenças mais infalíveis. Não há *ocasião* frente à história: existem *fatos*. Os nervos, como conjunto de forças, constroem para o futuro. O fator *antropológico* será quem sabe o mais decisivo: decisivo porque onde a multidão atua o indivíduo se renova em caracteres físicos iniludíveis.

A LEI E O FATO

XXXIII — Estado, direito, processo e função, determinando qualidades de *parte*, nem sempre determinam as qualidades de todo. As sociedades humanas não podem ser consideradas um só *homem*. Daí a complexidade permanente na compreensão do conjunto social. As decisões coletivas nem sempre aceitam a repressão jurídica. Cabe à *jurisprudência*, aliando as leis aos fatos, ser homogênea na heterogeneidade dos sucessivos acontecimentos humanos. A ambivalência de sentimentos já derrubou por terra muitos *tabus*. Muitas proibições morais, políticas e religiosas, desapareceram transformando a alma de multidões. Da forma do *fato* à forma de govêrno, o passo não é longo. O perigo precisamente existe no choque entre as normas tradicionais e as formas novas que surgem das necessidades novas de vida social. Não vamos querer condenar a crueldade da história. No exercício da tutela governamental, o Estado pelos seus órgãos, funções e ser-

viços, precisa não esquecer no desenvolver do processo administrativo a existência das multidões. Porque a *multidão* como a pólvora seca explode também.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- | | |
|---|------|
| DWIGHT WALDO — <i>Estudo de La Administracion Publica</i> — Madrid | 1961 |
| CARLOS OLLERO — <i>Introduccion al Derecho Político</i> — Barcelona ... | 1948 |
| PEDRO MUÑOZ AMATO — <i>Introducción a la Administracion Publica</i> — México | 1954 |
| RENATO TREVES — <i>Derecho y Cultura</i> — Buenos Aires | 1947 |
| GUSTAV RADBRUCH — <i>Introducción a la Filosofía del Derecho</i> — México | 1951 |
| HANS KELSEN — <i>Teoria General del Estado</i> — Madrid | 1934 |
| PEDRO AUTRAN DA MATTA ALBUQUERQUE — <i>Philosophia do Direito Publico</i> — Rio de Janeiro | 1881 |
| CARL J. FRIEDRICH — <i>Teoria e Realidad de la Organización Constitucional Democrática</i> — México | 1946 |
| LEONARD D. WHITE — <i>Introduction to the Study of Public Administration</i> — New York | 1948 |
| JESSE B. SEARS — <i>The Nature of the Administrative Process</i> — New York | 1950 |
| W. F. WILLOUGHBY — <i>Principles of Public Administration</i> — Washington | 1927 |
| TITO PRATES DA FONSECA — <i>Direito Administrativo</i> — R. Janeiro | 1939 |
| PEDRO CALMON — <i>Curso de Direito Público</i> — Rio de Janeiro | 1938 |
| KARL LARENZ — <i>La Filosofía Contemporânea del Derecho y del Estado</i> — Madrid | 1942 |
| ICILIO VANNI — <i>Filosofía del Derecho</i> — Libreria Beltrán — Madrid | — |
| PIETRO GOGLILOLO — <i>Philosophia do Direito Privado</i> — Bahia | 1898 |
| HERMANN HELLER — <i>Teoria del Estado</i> — México | 1942 |
| MANUEL GARCIA PELAYO — <i>Derecho Constitucional Comparado</i> — Madrid | 1951 |
| E. PENDLETON HERRING — <i>Public Administration and the Public Interest</i> — New York | 1936 |
| L. RICASÉNS SICHES — <i>Vida Humana, Sociedad y Derecho</i> — México | 1940 |
| GEORGES GURVITCH — <i>L'Idée du Droit Social</i> — Paris | 1933 |
| GEORGES RIPERT — <i>Les Forces Créatrices du Droit</i> — Paris | 1956 |