

O Estado contemporâneo

Funções, responsabilidades e aparelhamento

BYRON T. DE FREITAS

Técnico de Administração no Estado do Rio

NÃO se sabe exatamente o que levou os homens primitivos a se submeterem a um regulamento comum. ARISTÓTELES simplificou o problema, ao afirmar que o instinto de associação política é inerente ao homem. Outros, porém, julgam que a subordinação civil foi originalmente estabelecida pela violência. A necessidade de auto-defesa e a agressão externa ocasionaram a centralização do controle social em uma agência política ou governo — cujo poder se estendeu sobre um determinado território ou comunidade. MACHIAVELLI, em *O Príncipe*, esclareceu que há dois métodos de assegurar a disciplina: entre os homens, a lei, entre os animais, a força. O príncipe deve saber lançar mão das duas porque o fundamento essencial do Estado é ter boas leis e boas armas.

Mas, não nos interessa propriamente investigar qual a origem da instituição social denominada governo. Como, entretanto, evoluíram os grupos humanos? O primeiro grupo histórico foi a família, depois o clã, finalmente a tribo. Quando as tribos, nômades até então, se tornaram sedentárias, fixando-se ao solo, a agricultura e a indústria tomaram incremento e surgiu a nação.

Eis-nos, pois, chegados a um adiantado estágio da evolução social. A nação se transformou em Estado quando sobrevieram as condições históricas do período medieval. HAINES & HAINES descreveram o processo de criação do Estado Nacional, que teve sua origem na luta pela supremacia entre barões medievais. Uns conseguiram sobrepujar outros e por meio de guerras, intrigas, negociações e recursos semelhantes aumentaram seu poder e, sob o título de reis, estabeleceram seu domínio sobre grandes áreas. Como os campeões do nascente espírito de unidade racial, os monarcas apareceram no papel de protetores dos direitos das classes baixas contra o poder dos senho-

res feudais. Dois fatores contribuíram para fortalecer o nacionalismo: a aceitação de um idioma vernáculo como meio de expressão literária, e a invenção da imprensa, que disseminou a produção literária nacional em largas camadas do povo. “A diferenciação literária foi em breve seguida pela separação política”.

As características básicas da nacionalidade são um idioma comum, que conserva as tradições históricas e a “unidade de espírito”; um fundo cultural idêntico, constituído de costumes, relações sociais e certos modos de expressão literária e artística; e, finalmente, um complexo de instituições, hábitos, observâncias religiosas e interesses políticos.

A era em que vivemos é a do Estado Nacional. O rei, a princípio, centralizou em sua pessoa a entidade abstrata que se chama Estado. A Revolução Francesa deslocou o eixo estatal, com o princípio da representação popular.

Indaguemos, agora, o que é Estado.

II — QUE É ESTADO

Os compêndios de Direito nos ensinam que são elementos materiais do Estado o território, base física, e a população, base social; e elemento formal o governo, base política. No conceito de Estado aparece outro elemento: a soberania. O último elemento distingue o Estado das outras entidades ou formações sociais.

O conceito de soberania está ainda em plena evolução. Não se trata de uma assertiva meramente literária. Trata-se de um fenômeno que exerce influência decisiva sobre o destino de milhões de seres humanos.

A existência de um grupo humano, qualquer que seja a sua magnitude, significa interação social.

Esta se estende cada vez mais, transpõe os limites geográficos em que está circunscrita a coletividade, reforça, aperta, entrelaça, combina e recompõe novas relações internacionais, rompe o isolamento em que os povos pretendiam enclausurar-se. E assim, evolui o conceito de soberania. Advertem os WILLIAM KILPATRIEK que os adeptos da doutrina da *soberania nacional absoluta* se filiam psicologicamente aos anarquistas. O que deve haver, na verdade, é *soberania nacional relativa*.

A doutrina da soberania nacional absoluta está sofrendo perigosos abalos. Ainda recentemente, o Manifesto da Resistência Democrática Holandesa recomendava "o estabelecimento de estreita colaboração entre a Holanda e as outras potências ocidentais da Europa, assim como uma restrição voluntária da soberania holandesa, no que seja necessário para assegurar uma nova ordem internacional baseada na lei internacional".

Há mais de 20 anos HANS KELSEN previu a evolução do conceito de soberania. Inicialmente, o princípio de soberania se encarnava na pessoa do rei; depois, com os fatos da Revolução Francesa, a soberania passou para o povo; hoje, pertence ao Estado, mas já se vislumbra claramente o novo detentor da soberania — a humanidade, ou sociedade internacional.

Voltemos, porém, a KELSEN. Como propriedade característica do poder do Estado, a soberania não pode ser uma qualidade de um ser natural, mas uma propriedade da ordem jurídica, que se supõe válida ou vigente. Esta propriedade da ordem jurídica consiste em que esta seja uma ordem suprema, cuja vigência não deriva de nenhuma outra ordem superior.

Por conseguinte — esclarece KELSEN — uma ordem é suprema, é *soberana*, não está subordinada a nenhuma outra ordem, quando sua *norma fundamental* não pertence a outro sistema de normas estabelecidas.

Atribuir-se, portanto, ao Estado um caráter de soberania do ponto de vista teórico, significa unicamente que o sistema de normas que chamamos *ordem estatal* encontra seu último fundamento de validade ou vigência em uma norma que, além de ser a última, se supõe não ter uma justificação ulterior, não necessitar de outra norma fundamental.

Conclui-se daí que um Estado qualquer somente pode se afirmar como verdadeiramente soberano

desde que: 1.º) não haja sobre o mesmo nenhuma outra ordem jurídica, nem sequer o Direito Internacional; 2.º) não possam ser reconhecidas outras comunidades jurídicas coordenadas com ele, outros Estados que também sejam soberanos diante dele.

KELSEN argumenta que, se se quiser permanecer na tese de uma multiplicidade de comunidades jurídicas coordenadas entre si e denominadas Estado, deve-se, então, renunciar à soberania como propriedade característica do Estado, deve-se abandonar o *primado de uma ordem jurídica estatal particular*, e dar lugar à idéia de uma ordem jurídica internacional ou Direito das Gentes, que se encontre acima de todos os Estados, graças ao que estes se coordenam, e que seja o Direito das Gentes que delimite suas esferas de competência; em suma, torna-se mister dar lugar à idéia do *primado da ordem jurídica internacional*.

Mas não é só. HANS KELSEN reforça a sua tese com outro argumento decisivo. "Se imaginarmos que a vontade do próprio Estado há de ser considerada suprema ou soberana, isto trará como consequência que, para que outra comunidade jurídica possa valer como tal, será necessário que o próprio Estado a reconheça, isto é, que *outra comunidade jurídica somente poderá valer como tal se for admitida pelo próprio Estado*. Isto significa nem mais nem menos que os demais Estados devem receber seu fundamento jurídico de nosso próprio Estado soberano. Constitui-se, então, uma *ordem jurídica universal*. Conserva-se, assim, a unidade de todo o sistema jurídico."

Por esse caminho, KELSEN chega à conclusão lógica, de acordo com a sua tese, de ser absurda a opinião corrente de que a *ordem jurídica estatal* e a *ordem jurídica internacional* constituem dois sistemas normativos inteiramente autônomos, reciprocamente independentes e que não se achem em relação alguma de unidade. Essa opinião dualista contradiz o postulado fundamental de todo o conhecimento científico, e, portanto, também de toda ciência normativa, o postulado da unidade de sistema.

HAROLD LASKI, o famoso tratadista inglês, também não admite a idéia clássica de soberania, conforme escreve: "O simples fato de que necessitam de ser reconhecidos significa que os Estados não podem, na esfera internacional, fazer ou desfazer leis segundo a sua vontade; mas o poder de fazer ou desfazer as leis é o que a teoria formal da jurisprudência entende por soberania, e, assim, se este

poder está ausente dos Estados, não se pode pretender que sejam soberanos.”

Na teoria de KELSEN, o Estado é uma ordenação da conduta humana. KELSEN critica a opinião corrente de que o Estado é uma multidão de homens, que estão situados em uma parte rigorosamente delimitada da superfície terrestre, sob um poder organizado. O Estado, na sua concepção, não é um homem ou muitos homens que estão sob um poder ordenado: é uma *ordem*, sob cujo poder estão os homens.

O Estado é, assim, uma expressão personificadora da ordem jurídica inteira. Todos os problemas da Teoria Geral do Estado são problemas relativos à validade ou vigência e à produção da ordem jurídica.

Como se manifesta a vontade do Estado? KELSEN esclarece que determinadas ações não valem apenas como atos de indivíduos que as praticam, mas como atos de outro sujeito ideal, distinto deles, mediante uma imputação especial. O que se chama vontade do Estado (1) não é mais do que um caso singular da *lei geral de imputação normativa*. Uma série de atos realizados por determinados indivíduos ou órgãos não é atribuída a êsses indivíduos particularmente, mas a um sujeito ideal que se supõe atrás dos mesmos. O Estado, ou sua vontade, consiste em um ponto central e comum de imputação.

A personalidade do Estado é, pois, na concepção de KELSEN, jurídica, isto é, criada pelo Direito e não algo natural.

O Estado tem, sem dúvida, uma finalidade, mas, em relação a tal finalidade, ao Estado não cabe a função de *sujeito* mas de objeto, ou meio para conseguí-la.

Todo o conjunto dos elementos denominados Constituição, leis, decretos, regulamentos, disposições, sentenças, resoluções, etc., não representa um mero agregado inorgânico e desordenado em forma de justaposição casual, mas um *unitário e conexo*, cujas partes guardam entre si estreitas relações de coordenação e de dependência. O princípio que dá a tôdas essas normas jurídicas a forma de sistema, isto é, fundamento da unidade da ordem jurídica é a *possibilidade de se referirem os preceitos vigentes a um único centro jurídico*: a norma fundamental, ou Constituição.

A tese de HANS KELSEN consiste, então, na identidade entre Estado e Direito. Em outras palavras, a Teoria Geral do Estado se reduz a uma simples teoria jurídica.

Pensamos como HAROLD LASKI que a teoria jurídica “não explica porque o Estado atuou em determinado sentido e porque não atuou noutro diferente. A mencionada teoria constitui unicamente uma técnica descritiva da competência, independentemente do mundo real com que a dita competência depara”.

Há três interpretações fundamentais sobre a essência do Estado: uma *sociológica*, a outra *jurídica* e a terceira *sócio-jurídica*.

O ponto de vista sócio-jurídico sustenta que o Estado apresenta dois aspectos: um, real, fenomênico, o sociológico; outro, ideal, normativo, o jurídico. O estudo de ambos os aspectos é que nos pode fazer compreender a verdadeira essência do Estado. Sociologicamente, o Estado é um complexo de processos conexos da conduta humana, capaz de ser interpretado como tal e explicado por motivações psíquicas.

Vê-se, então, que o Estado, para o sociólogo, é algo distinto do Estado que o jurista concebe, no seu conceito restrito de ordem ou sistema de Direito.

KELSEN e seus discípulos vêem no Estado apenas a estrutura jurídica, que é somente um dos seus aspectos. Restringe o Estado a fazer leis e deixa de lado outras importantes manifestações da vida estatal contemporânea.

Eis porque adotamos a doutrina sócio-jurídica, mais ampla e mais adequada à crescente influência do Estado na sociedade nacional.

Por outro lado, entretanto, aceitamos em parte, por julgá-la atualíssima, a tese de KELSEN sobre o primado da ordem jurídica internacional. Não se pode entender hoje a soberania do Estado como *absoluta e sim relativa*, condicionada ao interesse da humanidade.

III — FUNÇÕES DO ESTADO

Fundamentalmente, o Estado existe a fim de prestar serviços à coletividade. É essa a doutrina corrente nos Estados Unidos da América, e que se difunde hoje pelo mundo inteiro, vitoriosamente.

Na Inglaterra, há tendência acentuada para a aceitação dêsse ponto de vista. Assim, de acôrdo

(1) LUÍS RECALSEN SICHES.

com HAROLD LASKI, "o Estado, como dissemos, existe para satisfazer o maior número possível de necessidades da comunidade, coordena a confusa massa de atividades para assegurar, no maior grau possível, a satisfação comum, e é essa a justificação da sua autoridade legal e a única razão para que se lhe atribuam poderes coercitivos".

A função básica do Estado é, portanto, prestar serviços à coletividade. Dessa função básica, derivam tôdas as outras. Se aprofundarmos o assunto, entretanto, verificaremos que, em tôdas as épocas, os governantes sempre procuraram justificar os seus atos alegando que tinham em vista o *bem público*. Mesmo os mais delirantes tiranos indicavam como fundamento ou motivação de sua conduta o desejo de fazer a felicidade dos súditos.

Explica-se o fenômeno à luz da análise psicológica. A liberdade a que o indivíduo teria direito, por lei natural, seria de 100%. Ora, a vida social, disciplinada pelo Estado, exige, digamos, 40% dessa liberdade natural. Alguma compensação deve ser dada ao indivíduo por essa verdadeira quota de sacrifício. Conforto relativo, amparo na velhice, proteção à vida e à propriedade, liberdade espiritual — eis o que o indivíduo espera receber do Estado. Todos os governantes se sentem devedores ao indivíduo da quota de sacrifício que lhe foi exigida. Daí, então, a idéia de que todos os seus atos têm por finalidade última tornar feliz o povo.

Mas, voltemos às funções do Estado. Quais são elas? Agora, esbarramos com um obstáculo, ao tentarmos definir e classificar tais funções. É que nem todos estão de acôrdo quanto aos limites do poder do Estado, e, pois, com a extensão das funções que lhe são atribuídas.

De início, há os que negam a necessidade de existência do Estado. São os *anarquistas*, para os quais a expressão "funções do Estado" não tem sentido algum.

Em seguida, há os *individualistas*, ligados às idéias da Revolução Francesa. Um deles, o grande pensador inglês HERBERT SPENCER, honra da inteligência humana, chegou mesmo a escrever um trabalho célebre: "O indivíduo contra o Estado". A escola individualista reduz o Estado ao papel de simples espectador ou quando muito policial, uma espécie de guarda-civil da vida social. Ao indivíduo devem ser proporcionadas amplas oportunidades de expansão. Do liberal-individualismo pro-

vêm o capitalismo moderno, com o seu cortejo de trustes, cartéis e monopólios.

Os *socialistas*, com seus variadíssimos matizes contemporâneos, procuram eliminar os males do individualismo, concedendo ao Estado o máximo de intervenção na sociedade, em tôdas as suas manifestações vitais.

Ora, como definir e classificar as funções do Estado, diante de tendências tão contraditórias? Podemos, todavia, proceder por exclusão. E excluiremos logo os anarquistas. Restam os individualistas. Mas a doutrina destes já se desacreditou por si mesma ao conduzir o mundo aos conflitos e desajustamentos que a nossa geração está suportando. Teremos de aceitar o mais amplo intervencionismo do Estado. É uma questão de fato. O Estado se viu compelido a intervir cada vez mais acentuadamente em todos os domínios da vida social.

Os autores costumam classificar as funções do Estado em *essenciais*, *instrumentais* e *opcionais*. *Essenciais* são as que o Estado desempenha para o cumprimento de sua missão. É claro que tais funções podem ser mais ou menos extensas, conforme os limites que as várias escolas traçam ao poder do Estado. Seriam, de um modo geral, a segurança pública interna e externa, a promoção do bem-estar público, a administração judiciária, a educação e a saúde pública, a regulamentação da indústria, do comércio e da agricultura, a conservação dos recursos naturais, a construção de obras públicas, etc. *Instrumentais* são as que se destinam a possibilitar ou facilitar o desempenho das funções essenciais. Referem-se à administração de pessoal, de orçamento, de material, à aplicação das rendas públicas, à elaboração de estatísticas, relatórios, informações, etc. *Opcionais*, são as que o Estado pode executar diretamente ou atribuir a outra entidade. Citarei os serviços industriais como uma das funções opcionais.

A enumeração que acabamos de esboçar não apresenta um caráter rígido. Depende do ponto de vista em que se coloca o estudioso dos assuntos de Administração Pública.

O intervencionismo estatal, no domínio econômico, visa suprimir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção.

A intervenção do Estado, no domínio econômico, reveste a forma de:

a) *contrôle* e regulamentação, especialmente das atividades industriais e comerciais;

b) *estímulo*, animando, como fator de progresso, as iniciativas úteis.

c) *gestão direta*, no interesse da coletividade, em serviços como os de fabricação das moedas, dos correios e telégrafos, de transportes marítimos e ferroviários, etc.

Mister se faz sistematizar o intervencionismo estatal. E com esse objetivo foi, no Brasil, criada recentemente a Comissão de Planejamento Econômico. Instalando-a, disse o Presidente Getúlio Vargas: "Só as mentalidades impermeáveis aos ensinamentos dos fatos podem acreditar ainda na validade dos princípios do "laissez-faire" econômico e nos seus corolários políticos. O livre jôgo das forças sociais, no estágio de evolução a que atingimos, é a anarquia pura e simples." A Comissão de Planejamento Econômico "não se destina a intervir compulsivamente na organização econômica, nem pretende entrar a iniciativa particular, mas, pelo contrário, ampará-la quando tiver um sentido realizador e orgânico. Deverá agir apenas como instrumento de orientação, ajustando o desenvolvimento geral do país a diretivas racionais e previdentes, evitando desperdícios e perturbações sociais".

Vê-se, pois, que do grau de intervencionismo estatal dependem em parte a natureza e a amplitude das funções do Estado. O que não é possível mais admitir-se é que as funções estatais sejam apenas a defesa exterior, a manutenção da ordem interna, os serviços de justiça e o aparelhamento nacional em geral.

IV — RESPONSABILIDADES E APARELHAMENTO

Tratando das formas de governo, os autores costumam dizer que ARISTÓTELES indicava como formas puras do governo a monarquia, a aristocracia e a democracia; e como formas corruptas, respectivamente, a autocracia, a oligarquia e a demagogia.

No sistema (sistema e não regime) democrático, a autoridade final reside no povo. O governo exerce apenas uma autoridade delegada.

No sistema autocrático, a autoridade final reside na pessoa do governante.

A própria evolução do serviço público apóia o nosso ponto de vista. O serviço público antigo era um serviço do imperante; o atual é um serviço da

nação. No tempo de MACHIAVELLI, o autor de *O Príncipe* estava a serviço pessoal de Lourenço Medicis. A orgulhosa frase de Luís XIV — *L'État c'est moi* — ilustra bem a situação administrativa da época. Depois, com o advento do Estado Moderno, originado pelas grandes descobertas e invenções, pelo progresso técnico resultante da revolução industrial inglesa, e por outras causas, é que o governo tomou outro rumo.

Para cumprir a sua finalidade, o Estado lança mão de um instrumento: a Administração Pública.

Três fatores preponderantes influem na evolução da organização administrativa: 1.º — as transformações sociais; 2.º — a modificação das formas de governo; 3.º — as exigências da técnica.

No conceito de LEONARD D. WHITE, "a Administração Pública consiste nas operações que têm por fim o cumprimento e a execução da vontade coletiva declarada pelas autoridades competentes".

MARSHALL E. DIMOCK foi mais sintético, ao dizer que "a Administração Pública é o Estado em ação."

A Administração Pública é, pois, um *instrumento*, um aparelho. Ora, com o crescimento da população, vai também aumentando a necessidade de mais serviços a serem prestados pelo Estado. Aumentam, por consequência, as responsabilidades do Estado. Daí, então, a importância crescente da função administrativa.

HARVEY WALKER enumera os seguintes princípios básicos para o funcionamento da Administração:

1.º A Administração Pública pode tornar-se mais eficiente se organizada por funções. As suas atividades devem ser agrupadas por função, conforme o critério da homogeneidade de funções.

2.º A organização deve ser tal que sujeite os agentes públicos ao *contrôle* interno e externo. Do tôpo até à base, os servidores públicos devem estar sujeitos ao *contrôle* popular. Isso é essencial nas democracias, sob pena de se criar uma ditadura de funcionários.

3.º A direção deve ser una. Sem unidade de direção, não haverá responsável, mas somente responsabilidades que se diluem no anonimato.

4.º As atividades de "staff" e de "linha" devem ser convenientemente separadas. Ao mesmo tempo, na estrutura da máquina administrativa, é

indispensável que haja conexão imediata e estreita entre o "staff" e o comando.

Cabe-nos, agora, distinguir entre as funções de "staff" e de "linha". De modo geral, o "staff" pensa e a linha executa. *Staff* é o órgão de consulta que auxilia o chefe executivo. Por linha, entende-se o conjunto de órgãos que têm por finalidade executar a política firmada pelo chefe executivo. O "staff" desempenha três funções características e diferenciadas: 1.º — de informação; 2.º — de aconselhamento; 3.º — de supervisão ou fiscalização.

Discute-se se os departamentos de administração são órgãos de "staff" ou se executam apenas funções auxiliares, como "serviços auxiliares".

É interessante, a propósito, a opinião emitida pela "Revista do Serviço Público", edição de junho de 1944: "A solução dos problemas que assobram o administrador contemporâneo parece ter sido, em parte, encontrada na instituição dos órgãos de *staff* e dos "serviços auxiliares" "Os órgãos de *staff*, segundo a definição clássica, exercem funções informativas e de conselho em relação à chefia, e de supervisão, por delegação do chefe, quanto às atividades dos órgãos de linha, em relação às quais tiveram certa participação no estágio de planejamento." "A função dos "serviços auxiliares" é diferente. A sua origem é parecida com a dos órgãos de *staff*: nasceram ambos em virtude da ampliação das atividades administrativas. Trabalham, entretanto, principalmente, para os órgãos de linha, enquanto os órgãos de *staff* trabalham, sobretudo, para o chefe, e, em segundo plano apenas, para os órgãos incumbidos das atividades de execução." "Evidentemente os "serviços auxiliares" executam para o chefe vários trabalhos que não cabem aos órgãos de linha: expedientes relativos às atividades auxiliares (pessoal, material, orçamento, comunicações, documentação, etc). Mas a execução dessas atividades de "housekeeping",

dentro de qualquer empresa, interessa muito mais aos órgãos de linha do que à direção. O inverso acontece com os órgãos de *staff*: as suas funções são, em sua maior parte, funções delegadas pelo chefe, funções que, em pequenas unidades, cabem ao próprio chefe."

Segundo WHITE, os "serviços auxiliares" são *agências executórias*.

No Brasil, o D.A.S.P. exerce uma função análoga à da Comissão do Serviço Civil, nos Estados Unidos, o que confirma a sua origem democrática. A "Civil Service Commission" foi instituída, nos Estados Unidos, pela Lei do Serviço Civil, 1883, com a finalidade de auxiliar o Presidente da República a preparar as "regras convenientes" à efetivação da mesma lei, controlar os exames para admissão no serviço público, investigar a execução da aludida lei e dos regulamentos conseqüentes e apresentar relatórios sobre as respectivas atividades. A "Civil Service Commission" é uma agência independente. Tem por objetivo prover às necessidades comuns aos diversos órgãos administrativos. Compete-lhe propor soluções de ordem geral relativas aos problemas do funcionalismo civil e selecionar candidatos ao ingresso nos cargos públicos. Conforme GUSTAVO LESSA, as atividades da "Comissão do Serviço Civil" podem ser basicamente divididas assim: ou são de natureza quase legislativa, quer dizer regulamentar, ou são administrativas.

Na hipótese de uma reestruturação administrativa do Brasil, nada impede, sob o ponto de vista democrático, que o D.A.S.P. seja mantido, embora com a descentralização de certos serviços que ora lhe são afetos.

E assim, com os seus ministérios, conselhos, comissões e agências independentes vai o poder executivo, como um dos poderes do Estado, se aparelhando para cumprir as responsabilidades assumidas.