



## "DASEINSVORSORGE" E "SERVICE PUBLIC" NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

MARTIN GEGNER<sup>1</sup>

### RESUMO

A integração do conceito alemão "*Daseinsvorsorge*" e do conceito francês "*service public*" no contexto europeu revela os grandes problemas estruturais no processo da integração europeia. A União Europeia (UE) é igualmente um exemplo de que fronteiras nacionais podem ser superadas, assim como se trata de um processo longo e demorado, com retrocessos, mal-entendidos e erros devidos à falta de conhecimento sobre as diferentes culturas administrativas. Estes são baseados em conceitos diferentes da filosofia política, e por isso, sobrevivem décadas de integração.

**Palavras-chave:** serviço público, cultura administrativa, filosofia política, sociologia jurídica

### ABSTRACT

*"Daseinsvorsorge" and "Service public" in the context of European integration.* The integration of the German concept "*Daseinsvorsorge*" and the French "*service public*" into a European legislation exemplifies structural problems within the process of the European integration. The European Union on the one hand is an extraordinary example that national borders can be overcome, but on the other hand demonstrates that this is a long lasting process, full of regress and misunderstandings due to missing knowledge of the different administration cultures to be integrated. These are deeply based on different concepts of the political philosophy and therefore tend to outlast decades of integration.

**Keywords:** public service, administration culture, political philosophy, juridical sociology

---

Histórico do artigo: recebido em 12-02-2016; aprovado em 20-04-2016; publicado em 03-05-2016.

<sup>1</sup> Dr. phil, politólogo e sociólogo, investigador visitante no Berlin Social Science Research Center (WZB), Berlim, Alemanha. E-mail: gegner@wzb.eu.

## INTRODUÇÃO

No auge de uma profunda crise social, financeira e económica na União Europeia (UE) e com a possibilidade da quebra do Euro ou da saída de países da zona Euro, o tema deste artigo, à primeira vista, parece marginal. Mas a integração do conceito alemão "*Daseinsvorsorge*" e do conceito francês "*service public*" no contexto europeu revela os grandes problemas estruturais no processo da integração europeia. Estes problemas estão baseados nas tradições administrativas das diferentes nações, em especial da França e da Alemanha. Como já foi afirmado várias vezes (p.e. Hacker e Kellermann, 2008), os atuais problemas económicos na Europa são causados pela falta de união social. O argumento é: se não há regras sociais equilibradas para os subsídios, assistência social, reforma, etc., um ajuste nas regras económicas será difícil. A dificuldade de concertação das regras sociais está assim diretamente relacionada com os problemas que enfrenta uma só moeda para dezanove nações. Este artigo pretende mostrar as dificuldades enfrentadas na tentativa de integração europeia num setor crucial da política social: os serviços públicos. Neste sentido, poderá servir como exemplo para os problemas de longo prazo na integração europeia.

Numa notificação oficial, a Comissão Europeia (2000b) traduziu para o alemão o termo jurídico francês *service public* como *Daseinsvorsorge*. *Service public* em português quer dizer "serviço público"; *Daseinsvorsorge*, no entanto, significa "previdência de existência". Assim, a tradução gerou uma mudança semântica significativa da referência. A tradução direta "*öffentlicher Dienst*" – ou seja: "serviço público" – teria sido mais adequada em termos linguísticos. Mas, como no espaço jurídico alemão o termo *serviço público* tem significado diferente do *service public* francês, a UE optou pelo termo *Daseinsvorsorge*. Entretanto, este termo também inclui um conteúdo jurídico fundamentalmente diverso do *service public*.

Este exemplo possibilita a exposição de vários aspetos da sociologia jurídica europeia. Por um lado, verifica-se a importância da precisão na tradução e da interpretação hermenêutica dos termos jurídicos no contexto internacional. Uma tradução e interpretação coerentes são baseadas no conhecimento das diferentes

culturas nacionais, sociais, políticas e económicas e na integração do contexto supranacional.

Apesar da discrepância da abordagem de conteúdo, *service public* e *Daseinsvorsorge* sempre estiveram em contexto jurídico-histórico. Antes de podermos partir para as dificuldades (conceituais) da integração dos dois conceitos na ordem jurídica europeia, é preciso esclarecer as linhas básicas dos dois conceitos; temos que deixar claras as divergências, assim como as coerências.

O objetivo deste artigo é, portanto, explicar o sentido de *Daseinsvorsorge*, uma vez que o público da língua portuguesa é menos familiarizado com este conceito do que com o de *service public*, sendo a lei administrativa portuguesa e brasileira não pouco influenciada pela francesa (Marrara, 2012). Além disso, o outro ponto interessante da *Daseinsvorsorge* é: como um termo jurídico formado a partir dos termos da teoria política e da filosofia existencial nunca alcançou carácter de lei.

## **1. SERVICE PUBLIC, UM BREVE RESUMO**

*Service public* denomina um princípio fundamental o qual inclui a teoria do Estado, ideologias sociais e também os fundamentos do sistema jurídico. O termo foi desenvolvido por Léon Duguit (1901, 1911, 1913, 1920), no início do século XX, para denominar as atividades do Estado que estão ao serviço de todos. Duguit, inclusive, atribui um fundamento constitucional à sua justificativa do *service public*, ao afirmar que ações do Estado só são legítimas quando perseguem a meta do *service public*. Dessa forma, o Estado legitima-se perante os seus cidadãos, não primordialmente como detentor da autoridade pública (conforme ocorre, por exemplo, na Alemanha), mas como detentor dos serviços públicos.

Implicitamente, o pensamento de Duguit resume-se à igualdade entre as ações do Estado e do interesse público. O *service public* ganha significado histórico na Terceira República francesa (1871-1940) com a aplicação da democracia constitucional e a ampliação das obrigações do Estado. O *service public*, como princípio do direito do Estado, deve ser diferenciado de *les services publics*, sendo estes os serviços públicos concretos oferecidos pelas autoridades, como, por exemplo, questões relacionadas a

documentos, tais como passaportes, e auxílios, a saber, subsídios de desemprego, (*les services publics administratifs*), mas também os bens e serviços que fazem parte da *Daseinsvorsorge* na Alemanha, como correios, telecomunicações, eletricidade e transportes, muitas vezes fornecidos por grandes monopólios estatais (*les services publics industriels et commercieaux*). Na década de 1920, estes foram legitimados, e até hoje as empresas estatais formam a espinha dorsal do país, em especial da indústria pesada francesa.

Precisamos continuar a diferenciar o *entendimento funcional* dos *services publics*, cujo desempenho é responsabilidade do Estado, e o *entendimento da forma organizacional*. O espaço jurídico francês (Conseil d'État, 1938) apresenta seis condições fundamentais da *função* dos *services publics*:

- I. O princípio de *continuité*, no sentido de obrigação geral de fornecimento, ininterrupto e de ampla cobertura;
- II. O princípio de *mutabilité (adaptabilité)* compromete o prEstador a continuar a desenvolver o *service* técnica e organizacionalmente, de modo a melhor servir o público;
- III. O princípio de *neutralité* estabelece a neutralidade: nenhum interesse (particular) pode ser privilegiado;
- IV. O princípio de *égalité* é similar ao da neutralidade: todos os envolvidos devem ser tratados por igual;
- V. O princípio de *la valeur ajoutée nulle* obriga o prEstador a oferecer substituição equivalente ao serviço por ele fornecido em caso de problemas ou falhas no serviço;
- VI. O princípio de *l'obligation de fonctionnement correct* compromete o fornecedor a oferecer um serviço tecnicamente correto.

O Estado, que define o *service public (acte d'organisation du service)*, pode encarregar empresas estatais, mistas ou privadas, a partir de concessões (*acte d'exploitation de service public, contrat de concession de service public*). Assim, detentor do poder de decisão e fornecedor ficam separados organizacionalmente.

## 2. O CONCEITO TEÓRICO DA *DASEINSVORSORGE*

De complexidade similar ao sistema *le service public/les services publics*, o termo *Daseinsvorsorge* marca uma posição-chave no discurso político e científico-administrativo sobre o Estado social (ou seja, do Estado do bem-estar) na República Federal da Alemanha. Aqui ficará claro que o termo tem base numa derivação sociológica sólida e um foco conceitual conciso. Nos escritos "*Die Verwaltung als Leistungsträger*" ("A administração pública como fornecedora de benefícios"), Ernst Forsthoff (1938) desenvolveu o termo *Daseinsvorsorge*, levantando com atraso (quase quarenta anos depois do *service public* de Léon Duguit) a discussão sobre as tarefas do Estado que, embora na Alemanha tenham sido suscitadas desde o início do século XIX, só se manifestaram de forma científica e jurídica apenas nos primeiros anos da democracia alemã, na década de 20 do século XX.

Primeiramente, nesse período pós-guerra, o capitalismo democrático passou por inúmeras crises sistémicas mundiais num curto espaço de tempo, conjurando o risco de uma queda política, além de colocar em perigo o sustento básico de milhares de pessoas na Europa e nos Estados Unidos: desemprego, fome e desabrigo eram fenómenos de massa. Na Europa, a Alemanha foi o país mais afetado, contabilizando, em 1929, mais de 6 milhões de desempregados dentro de uma população produtiva de 55 milhões.

Em tempos de falhas de mercado óbvias, é possível identificar tendências de uma "modernidade organizada" nos mais diversos espaços culturais (Wagner, 1995, p. 45), seja no *New Deal* norte-americano, no *folkshem* sueco, no fascismo italiano, no socialismo da União Soviética ou na social-democracia alemã. Denominador comum destas linhas políticas tão diferentes era a incapacidade do indivíduo se prover a si próprio. A sociedade solidária de um povo de Estado teria que amparar indivíduos em situação de necessidade. A tarefa do Estado seria, entre outras, a de organizar uma previdência social para os seus cidadãos. Para tanto, e para a estabilização da economia abalada pela crise, a intervenção direta do Estado em determinados setores da economia é tida como meio válido.

Diversos artigos sociofilosóficos e de teoria económica desta época abordam a preocupação com o bem-estar do indivíduo e a necessidade do Estado em operar economicamente. Entre outros, os conceitos dos teóricos fazem referência às abordagens do *socialismo municipal*, ou seja, do *socialismo de cátedra* (Brandt, 1929; Gerber, 1928; 1928; Saitzew, 1930), discutidas na virada do século. O *service public* também fica evidente como modelo – entretanto, os franceses já estavam mais avançados nesse ponto. Desde 1938, o comprometimento do Estado aos *services publics* tinha *status* de lei (Conseil d'État, 1938), enquanto isso não ocorreu com conceitos semelhantes na Alemanha; nem naquela, nem em décadas posteriores.

A maior contribuição intelectual e terminológica para o conceito de *Daseinsvorsorge* de Forsthoff parte do filósofo existencialista alemão Karl Jaspers (1931). Este fala de Estado e sociedade como aparato técnico para garantir a "*Daseinsfürsorge*" em "*Die geistige Situation der Zeit*" [A situação mental do tempo]:

As massas da população não podem viver sem a enorme engrenagem na qual trabalham como roldanas para possibilitar a sua existência (Jaspers, 1931, p. 21).

Já que *Daseinsfürsorge* é retratada aqui como prática social e não como sistema paternalista prescrito de cima para baixo, Jaspers declara-a como sendo uma conquista democrática:

A estrutura política do aparato de poder torna-se necessariamente democrática de alguma forma. Sem a tolerância das massas, ninguém mais se atreve a dar ordens quanto a tarefas que ela deve cumprir seguindo um plano de força. O aparato desenvolve-se muito mais na tensão do combate e, ainda assim, atua na mesma direção de vontade (Jaspers, 1931, p. 33).

Além da clara referência a Jaspers, incontestavelmente a encontramos, ainda, em Forsthoff traços de Friedrich Dessauer (1928) e Max Weber (1922). A referência a estes exemplos é reconhecível até mesmo na dicção, quando Forsthoff discute, por exemplo, a dissolução da dependência pessoal em favor de uma "ligação de trabalho de todos

contra todos” (Dessauer, 1928: 11), transmitida objetivamente e através da tecnologia. Entretanto, Dessauer, assim como Jaspers, não é citado ou mencionado em nenhum momento. Isto deve-se provavelmente às circunstâncias, uma vez que Dessauer e Jaspers já eram autores proibidos na Alemanha em 1938. Certamente, a forma de citação de Forsthoff não condiz com o que chamamos hoje de princípios de boa conduta científica.

No começo da era nacional-socialista, Forsthoff tentou aproximar-se dos novos detentores do poder com um discurso racista e antisemita, publicado sob o título de *Der totale Staat* [O Estado total] (v. Forsthoff, 1933), no qual, sob a influência de Carl Schmitt, defende o Estado como instituição máxima que ele tenta proteger da enorme cobrança política. Entretanto, isto não era compatível com o dogma nazi, para o qual Estado e partido nazi eram um só. Assim, até 1945 as reflexões de Forsthoff deparavam-se com críticas explícitas (Köttgen, 1944) ou com desinteresse. A concepção de *Daseinsvorsorge* em “*Die Verwaltung als Leistungsträger*” [O governo como fornecedor de benefícios] agora pode ser compreendida como distanciamento de Forsthoff da ideologia nazi.

Para Forsthoff, o cerne está na responsabilidade do Estado pela economia e minimização dos riscos individuais da vida moderna. As “chances de apropriação” – é assim que ele denomina, fazendo referência a Max Weber, as possibilidades de participação da sociedade ou a apropriação de bens vitais – estão distribuídas tão injustamente por ocorrência do liberalismo, que instâncias compartilhadas são necessárias para garanti-las.

O indivíduo vê as suas possibilidades de existência apenas asseguradas na solidariedade do grupo social (Forsthoff, 1938, p. 6).

O Estado seria o detentor da responsabilidade política, cuja motivação para assegurar a *Daseinsvorsorge* (*previdência de existência*) estaria na conquista de estabilidade. Uma população protegida contra riscos básicos é menos inclinada a agitações políticas (violentas). O órgão executivo da manutenção de existência

(*Daseinssicherung*) política seria o governo. Este agiria dentro de processos neutros, burocráticos e de justificação objetiva.

A necessidade social de prevenção dos infortúnios da vida na sociedade industrial capitalista seria independente da situação económica do indivíduo. Até mesmo o cidadão com melhores condições económicas deveria ter acesso aos bens de vida essenciais ou transcendentais, através da "apropriação burocrática".

Por esse motivo a *Daseinsvorsorge* seria um método adequado aos tempos modernos, a qual teria de ser claramente separada da "assistência em casos de pobreza, doença e outras necessidades" (ibid., p. 5). Que a separação entre *Daseinsvorsorge* (previdência de existência) e *Daseinsfürsorge* (assistência à existência), como comprovam outras citações a seguir, não é mantida, conseqüentemente, no decorrer da defesa de Forsthoff pode ser a causa da inconsistência da qual foi acusado, e pela qual foi criticado mais tarde ou por diversas partes.

No esboço da *Daseinsvorsorge*, os termos *segurança* e *proteção* estão em evidência. Forsthoff estende o entendimento liberalista dos termos (proteção aos bens particulares através do monopólio de violência do Estado) para a responsabilidade do Estado em garantir a segurança económica aos indivíduos. Se os riscos estão distribuídos tão injustamente, a ponto de a possibilidade "da livre escolha e decisão não mais exist[irem] [...], surge a necessidade da *Daseinsvorsorge*" (ibid., p. 40).

No discurso filosófico existencialista de Forsthoff, são abordadas condições gerais da modernidade e mescladas a um conceito. O *Dasein* [Existência] é tido como *nascer em massa* do indivíduo na sociedade (Heidegger, 1927), ou seja, a condição na qual o indivíduo é entregue aos acontecimentos do mundo e, em grande parte, privado da sua autonomia. Nota-se que a filosofia existencialista diferencia o *Dasein* da *Existenz*, que trata o homem como autónomo, alguém que não somente *está* no mundo, mas *existe conscientemente nele* (*bei-sich-sein*). Não é só a língua portuguesa que não oferece uma distinção entre essas duas noções. Assim, o *Dasein* já é um assunto complexo.

O outro meio-termo *Vorsorge* (previdência) faz menção ao medo (da palavra *Sorge* = preocupação, medo) de possíveis dificuldades que possam gerar a necessidade



de tomar medidas de defesa contra ameaças. Da junção destas duas palavras, *Dasein* e *Vorsorge*, surge uma posição política complexa: as massas humanas tomam medidas de prevenção para a sua existência (básica).

Forsthoff ligou estas percepções de filosofia existencialista com conhecimentos sociológicos e delas derivou que o indivíduo não mais poderia tomar precauções por si mesmo, mas apenas na sociedade solidária do sistema burocrático moderno. Esta conexão do seu pensamento é formulada de forma tão precisa, que, até hoje na Alemanha, o termo *Daseinsvorsorge* ainda é compreendido como sendo um princípio fundamental de atividade social do Estado.

Correspondente à tradição jurídica e social alemã, Forsthoff vê “a concepção socialmente justa de direito aos benefícios (*Leistungsbeziehung*)” localizada em “nível abaixo do Estado” (ibid., p. 49). Ele localiza o *governo como fornecedor de benefícios (Leistungsträger)* nos municípios. Com isso, ele legitima, em retrospectiva, as conquistas sociais e de política comunal da República de Weimar, já que as reformas políticas daquele tempo levaram os municípios a assumirem a função de *Leistungsträger* em quase todas as áreas, o que mais tarde viria a ser conhecido como *Daseinsvorsorge* (vide Ambrosius, 1984). Como objeto material da *Daseinsvorsorge*, Forsthoff quase literalmente cita uma passagem tomada de Dessauer (1928, p. 113f), referindo-se ao

abastecimento com água, gás, eletricidade e fornecimento de meios de transporte de qualquer tipo, correio, telefone e telégrafo, assegurar higiene, a previdência na velhice, invalidez, doença e muitas outras coisas mais (Forsthoff, 1938, p. 7).

Como projeto concreto da *Daseinsvorsorge* no foro legislativo, Forsthoff cita a “lei de economia energética” e a “lei de transporte de pessoas para a terra” de 1934 (PbefG). Nestas leis a responsabilidade pelo fornecimento de energia e transporte é atribuída ao Estado. Assim o Estado garantiria a integração máxima possível de interesses e desenvolvimento relutantes e asseguraria, de modo primordial, prosperidade para todos. Em posições de monopólio de empresas privadas que não ofereçam alternativas de escolha para os consumidores, a “autonomia de empreendimento privada”, a qual a princípio não deveria ser questionada, teria de dar

lugar aos “serviços públicos” (ibid., p. 31). Entretanto, faz referência até mesmo ao facto de empresas privadas poderem assumir serviços públicos. Para isso, vigoraria o contrato de concessões.

Numa nota de rodapé, notavelmente longa e afirmativa, Forsthoff preocupa-se com a representação do sistema de *Daseinsvorsorge* ideal do seu ponto de vista, similar ao oferecido pelo *contrat de concession de service public* francês de Leon Duguit (o qual o autor também não cita). Ali, ele ressalta a separação entre o planeamento do Estado e a realização económica (privada).

Uma vez que a formação do serviço público é colocada em paralelo à lei, o direito francês ganha uma enorme elasticidade: a organização do serviço público, ou seja, a tarifa, o direito à utilização, pode ser alterada a todo instante com o aval da concessionária. Além disso, o governo mantém as rédeas na mão, já que tudo depende de suas decisões (Forsthoff, 1933, p. 30).

É possível rastrear uma aproximação da *Daseinsvorsorge* com o *service public* francês até em Forsthoff, mesmo que a estrutura concreta em França apresente grandes divergências em alguns pontos, quando comparada à concepção alemã (Ambrosius, 2000; Hellermann, 2001). Assim, através das políticas salariais e de investimento, ordens de serviço e política de preços, os serviços públicos e as empresas são inseridos como instrumentos de uma política económica geral, setorial e regional na França, muito mais do que na Alemanha. Com a *Daseinsvorsorge*, Forsthoff formula um código de tarefas ético-jurídico para o governo local. Antes disso, não havia lei referente à *Daseinsvorsorge* no direito alemão.

Ao invés disso, a *Daseinsvorsorge* desempenha o papel justificativo e contextual concreto para a *lei de Estado social* (Art. 20, na constituição [*Grundgesetz*] da República Federal da Alemanha) e a orientação dos interesses privados para o bem-estar comum (Art. 14). O facto de a *Daseinsvorsorge* continuar a valer como princípio para o Estado social, sugere que os problemas fundamentais do sistema económico capitalista persistem. Não é de admirar que, dentro do contexto da “sociedade mundial de risco”

constatada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck (1998), um conceito sociopolítico que tente minimizar inseguranças e riscos individuais seja um assunto atual.

### **3. O SENTIDO PRÁTICO DA *DASEINSVORSORGE* NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA**

Após a Segunda Guerra Mundial, o termo *Daseinsvorsorge* rapidamente ficou popular na ciência administrativa alemã. Forsthoff é desnazificado e considerado “um dos juristas alemães menos terrível”. Apesar dos passos iniciais de aproximação ao nazismo, a desaceleração da sua carreira no Estado nazi em 1938 é interpretada, benevolmente, como distanciamento político em relação ao regime. Assim, Ernst Forsthoff publica um livro didático sobre direito administrativo em 1950, o qual logo se torna uma obra padrão e é amplamente reeditado até os anos 70. Sem dar continuidade sistemática ao desenvolvimento do seu conceito, Forsthoff deriva as tarefas da administração pública do preceito da *Daseinsvorsorge*.

Juristas alemães significativos como Roman Herzog (1963), Karl Bayer (1965), Rupert Scholz (1967), Ernst Rudolf Huber (1975) e Dieter Grimm (1993) fazem referências explícitas à *Daseinsvorsorge* nos seus escritos para discutir a frágil relação entre as tarefas do Estado e os direitos individuais. Um grande consenso é o de que o conceito não classifica uma área de atuação restrita, nem fixa uma implementação concreta. O termo é muito mais uma categoria sociológica do que normativa. Consequentemente, Bayer constata, resumindo: “Natureza e extensão dos feitos (*Leistung*) do Estado no âmbito de *Daseinsvorsorge* não podem ser determinadas para sempre e de forma geral” (Bayer 1965, p. 23).

O caráter político da *Daseinsvorsorge* é enfatizado e, como princípio ético-jurídico, encontra entrada em leis individuais. Dessa forma, o direito constitucional da República Federal da Alemanha é consistente com os fundamentos do conceito do ano de 1938. As reivindicações de Forsthoff por uma lei de *Daseinsvorsorge* [lei pela previdência da existência] e por maior interferência do Estado nas atividades económicas são sempre rejeitadas, quase unanimemente, porque consideradas autoritárias.

A aplicação concreta do preceito de *Daseinsvorsorge* sempre esteve à disposição. Isto indica o dilema: *Daseinsvorsorge* é um termo de interpretação variável, mas que também requer interpretação e precisa ser formulado concretamente. A forma como ele é retratado na história da República Federal da Alemanha dependerá, portanto, de uma avaliação política. Entretanto, existem debates na República Federal “velha”, de 1949-90, sobre *como* cumprir o preceito da *Daseinsvorsorge*. Que os setores económicos citados por Forsthoff, como energia, água e transporte, são um campo de atuação do Estado que estará fora de discussão até os anos 90. Porém, na socialista República Democrata Alemã (RDA), a *Daseinsvorsorge* era interpretada como termo simulado de política social do nazismo e foi motivo de polémicos ataques contra a RFA e os seus juristas (ver Anders, 1963).

#### **4. DASEINSVORSORGE E SERVICE PUBLIC NO CONTEXTO EUROPEU**

No contrato de fundação da Comunidade Europeia (1957, os chamados *Contratos romanos*) com referência ao termo francês *services publics*, fala-se de “*Serviços de interesse económico geral*” (Art. 86, § 2). Estes são definidos como “serviços de mercado, prestados de acordo com o interesse público e, portanto, relacionados aos Estados-membros como obrigações específicas para o bem-estar geral.”

Entre eles compreendem-se as áreas relacionadas à *Daseinsvorsorge* alemã, a exemplo dos setores de energia, correios e transporte. Há muito tempo a UE vê estes setores como assunto de Estado-nação. À medida que houve esforços de liberalização por parte da Comissão Europeia, primeiramente em 1996, foram feitas propostas e, em 2000, foram melhoradas para a “reorganização dos *services publics* ou da *Daseinsvorsorge*” (Comissão Europeia, 2000b, p.8). Nelas, a Comissão Europeia define o seguinte:

As prestações de serviço de interesse económico geral distinguem-se das prestações de serviço ‘normais’ por serem baseadas em decisões políticas, tendo que oferecer o benefício (serviço) mesmo que este não seja garantido pelo mercado ou não seja de qualidade satisfatória.

Elas também diferem das “prestações de serviço de interesse geral” (Comissão Europeia 2000b, p. 9), as quais incluem:

[...] tarefas que por si só já estão reservadas para o Estado, como a manutenção da segurança interna e externa, a administração jurídica e judiciária, o cultivo das relações exteriores e outras tarefas de governo [...] (Comissão Europeia 2000b, p. 13).

Também contam prestações de serviço ligadas ao sistema educacional e à adesão obrigatória em sistemas básicos de abastecimento da segurança pública. O problemático nesta definição é, entretanto, que o termo francês *service public* envolve tanto as prestações de serviço de interesse económico geral, como as prestações de serviço de interesse geral.

Em contrapartida, a *Daseinsvorsorge* inclui exclusivamente as *prestações de serviço de interesse económico geral*. Assim, a sugestão da Comissão Europeia continua a ser incoerente também na sua segunda versão em relação à tradição jurídica francesa e alemã. Outras sugestões (chamadas de livros brancos ou verdes dos anos de 2003 e 2005) não oferecem soluções para o problema. Os diferentes contextos jurídicos de *service public* e *Daseinsvorsorge* não conseguem ser harmonizados terminológica e conceitualmente.

Nas diferentes áreas de referência indicadas por *service public* e *Daseinsvorsorge*, as quais não seguem a conformidade da definição da UE dos serviços (económicos) de interesse geral, soma-se o facto de a *Daseinsvorsorge* alemã representar um conceito *descentralizador* que prevê as autoridades locais (comunidades) como prestadoras (ou fornecedoras) de serviço, enquanto o *service public* foi, e continua a ser, tanto uma instituição legal, como organizacional de nível *estatal* em França. Ademais, o termo *services publics industriels et commerciaux* também articula uma atividade económica do Estado, a qual se manifesta sob a forma de diferentes construções jurídicas, como a participação ou posse exclusiva de grandes empresas pelo Estado.

A centralização é um significado mais materialista do *service public*. Consequentemente, os setores económicos, que na Alemanha eram tidos como áreas de responsabilidade da *Daseinsvorsorge*, foram organizados em grandes empresas estatais como a Gaz de France, a Electricité de France ou a Eau de France. Depois da liberalização, estas empresas foram transformadas em grandes *Global Players* multinacionais, como a *Vivendi* e a *Aventis*. As empresas de abastecimento locais na Alemanha, em comparação, estavam fixadas na sua área de serviço definida pela *Daseinsvorsorge*. Um exemplo: enquanto a empresa de transporte urbano parisiense RATP também oferece os seus serviços internacionalmente a outras cidades, os *Berliner Verkehrsbetriebe* (BVG), empresa ligada à cidade de Berlim, estão adstritos ao distrito através das convenções da *Daseinsvorsorge*.

Até mesmo a tentativa da Comissão Europeia em alcançar uma harmonização, através do conceito jurídico dos serviços universais (*Universaldienste, services universelles*), falha, devido à incerteza de que aqui se trata de uma necessidade básica mínima (Cox, 2000) ou de um serviço qualitativo elevado com a finalidade de satisfazer o cliente/cidadão (Ambrosius, 2005). Além disso, não fica claro em que nível será tomada a decisão política sobre a prestação dos serviços de interesse económico público: ao nível da UE, nacional, estatal ou municipal. Ademais, a jurisprudência da UE não é consistente e continua repleta de isenções. Sendo assim, a UE garante às metrópoles (por exemplo, nos sistemas de metro e ferroviário) e aos pequenos municípios (nos chamados casos insignificantes) autonomia suficiente, enquanto cidades médias e grandes são obrigadas a abrir concurso para as prestações de serviços públicos (ver Comissão Europeia, 2000a, 2005). Diversos casos jurídicos referentes a essa questão foram processados pelo Tribunal de Justiça da União Europeia com soluções e interpretações diferentes. A Comissão Europeia chegou a criticar várias vezes as decisões do Tribunal, que davam aos municípios a liberdade de decidir a concessão dos seus serviços públicos. Por inúmeras vezes, o próprio Tribunal de Justiça lembrou à Comissão e ao Parlamento Europeu a necessidade de uma obra jurídica consolidada e consistente.

Assim, nas diversas instituições europeias chega-se a diferentes interpretações quanto às determinações referentes aos “serviços de interesse económico público” que continuam em atividade. Ainda não existe uma regulamentação clara de como fazer cumprir a prescrição da *Daseinsvorsorge* e a realização dos *service public*. Também não é esperada uma interpretação definitiva da relação entre *Daseinsvorsorge* e *service public* dentro do contexto europeu.

## CONCLUSÃO

Como na história da relação entre *Daseinsvorsorge* e *service public*, neste debate também hão de diferenciar-se duas vertentes de discussão. Por um lado, uma discussão de orientação prática gira em torno da interpretação da percepção de *Daseinsvorsorge* ou a ideia do *service public* e a sua compatibilidade com o direito de competição da UE. Noutra vertente, são levantadas perguntas fundamentais da organização social. O problema *prático* é se a ênfase da política municipal da República Federal da Alemanha está conforme a regulamentação de subvenções da UE. No lado francês, a questão é se a acumulação com serviços de empresas estatais segue as regras europeias.

A somar a esses problemas concretos da administração política, a discussão em torno de *Daseinsvorsorge* e *service public* está incorporada numa disputa generalizada sobre a questão de quanto o Estado e de quanto o mercado e a sociedade europeia necessitam. Sendo este o contexto que alimenta o fogo desta temática. Dessa forma, o debate fundamental move-se no campo da filosofia política. Duas posições radicalmente contraditórias podem ser identificadas: uns veem a *Daseinsvorsorge* e *service public* como instituição de bloqueio do mercado, cara e estática (Miegel, 2003), outros como garantia do Estado social que vale a pena ser defendido (Leibfried, 2001). Até mesmo na discussão internacional, a *Daseinsvorsorge* e, respetivamente, o *service public* são sinais de um modelo económico e de Estado social tipicamente europeus, que ora são avaliados de forma positiva (Rifkin, 2004), ora são rejeitados pela postura paternalista (Ewald, 1993).

No debate atual, os termos *Daseinsvorsorge* e *service public* agem como divisor de águas entre os favoráveis à chamada abertura de mercado e aqueles que, em prol de uma regulamentação estatal mais rígida para os serviços públicos no contexto de uma ampla política social, económica e ambiental, o não são. Uma política social comum em toda a UE ainda não existe. A UE é uma mera união económica (com poucas abordagens de uma política cultural comum). Assim, não é de surpreender que na área divisória entre política social e económica, presente tanto em *service public* como na *Daseinsvorsorge*, as diferenças jurídicas históricas impeçam uma harmonização ao nível europeu.

Possivelmente, os atuais problemas económicos europeus devem-se à incapacidade ou relutância dos políticos europeus, acima de tudo dos alemães e dos franceses, de se dedicarem a uma política social comum. Até mesmo para esta tese, a comparação entre *service public* e *Daseinsvorsorge* oferece argumentos.

Desde sempre, a configuração de *service public*, assim como de *Daseinsvorsorge*, foi determinada pelos meios económicos, de um lado, e pela vontade política, do outro (Ambrosius, 2011b). As condições sociais gerais mutáveis, como, por exemplo, os desenvolvimentos demográficos, propõem novos desafios, tanto para o *service public* como para a *Daseinsvorsorge*. Dado este problema, são necessários maiores esforços, mas talvez também novos conceitos europeus para assegurar a união política, territorial, social, económica e cultural dos Estados individuais e a sua integração na União Europeia.

## **BIBLIOGRAFIA**

AMBROSIUS, Gerold (1984), *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

\_\_\_\_ (1997), Zurück zu den Anfängen? Die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs bis zum Zweiten Weltkrieg unter Perspektive der aktuellen Entwicklung. In Püttner, Günter ed. - *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden: Nomos, 1997 p. 11-49.



- \_\_\_\_\_ (2000), *Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Wirtschaftspolitik*. In Cox, Helmut, ed. - *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 2000, p. 15-44.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Europäische Gemeinwirtschaftlichkeit und die Integration von Infrastrukturen in der Europäischen Union*. In Ambrosius, Gerold [et al], eds. - *Internationale Politik und die Integration europäischer Infrastrukturen in Geschichte und Gegenwart*, Baden-Baden: Nomos, 2010, p. 255-274.
- \_\_\_\_\_. (2011a), *Paradigmen öffentlichen Wirtschaftens in historischer Perspektive*. In Schäfer, C. [et al], eds - *Renaissance öffentlichen Wirtschaftens*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 73-91.
- \_\_\_\_\_. (2011b), *Öffentliche Aufgabenerfüllung vor dem Hintergrund von Haushaltsnotlagen: die historische Perspektive*. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, n.º 34, p. 301-312.
- ANDERS, Helmut (1963), *Der „Daseinssicherer des Monopolkapitals“ und „Gehilfe des Führers“* - Prof. Dr. Ernst Forsthoff. Staat und Recht, vol. 12, p. 981-998.
- ARTICUS, Stephan (2005), *Sicherung kommunaler Daseinsfürsorge auf dem Prüfstand*. Zukunftsforum Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung, n.º 66, p. 63-83.
- BAYER, Karl (1965), *Privatrechtliche Leistungsverhältnisse und öffentliche Daseinsvorsorge. Ein kritischer Beitrag zur Lehre vom faktischen Vertragsverhältnis*. Freiburg: Tese de Doutorado.
- BECK, Ulrich (1998), *Die Politik der Technik. Weltrisikogesellschaft und ökologische Krise*. In Rammert, Werner, ed. - *Technik und Sozialtheorie*, Frankfurt a.M.: Campus, 1998, p. 261-293.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, ed. (2005), *Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung und Anpassung von Entwicklungsstrategien in der Raumordnung*. Berlin.
- BMWT – Bundesministerium für Wirtschaft und Technik (2002), *„Daseinsvorsorge“*

*im europäischen Binnenmarkt*. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats, 12.01.2002, Dokumentation Nr. 503, Berlin.

BOCKLET, Reinhold (2001), Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit dem EU-Wettbewerbsrecht. In Schader-Stiftung (ed.), *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*, Darmstadt: Schader, 2001, p. 11-24.

BRANDT, Jürgen (1929), *Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*. Jena: Gustav Fischer.

COMISSÃO EUROPEIA – Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000a): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, Straße und Binnenschiffahrtswegen*, KOM (2000) 7. Brüssel.

\_\_\_\_\_ (2000b) *Mitteilung über die Daseinsvorsorge in Europa*, Kom (2000) 580 endgültig. Brüssel.

\_\_\_\_\_ (2003), *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*, Kom (2003) 270 endgültig. Brüssel.

\_\_\_\_\_ (2004), *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*, Kom (2004) 374. Brüssel.

\_\_\_\_\_ (2005), *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße*, Kom (2005) 319 endgültig. Brüssel.

COMUNIDADE EUROPEIA – Europäische Gemeinschaft (1957), Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Rom.

CONSEIL d'ÉTAT de la REPUBLIC FRANCAISE (1938), *Loi Rolland*. Paris

COX, Helmut, ed. (2000), *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.

\_\_\_\_\_ (2001): Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland. In Schader-Stiftung, ed., *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*, Darmstadt, p. 25-40.

- \_\_\_\_\_, ed. (2003), *Ausschreibungswettbewerb bei öffentlichen Dienstleistungen*, Baden-Baden: Nomos.
- DESSAUER, Friedrich (1928), *Philosophie der Technik*. Bonn: Cohen.
- DUGUIT, Léon (1901), *L'État, le droit objectif et la loi positive*. Paris: Albert Fontemoing.
- \_\_\_\_\_, (1911), *Traité de Droit constitutionne*. Paris: Bocard.
- \_\_\_\_\_, (1913), *Les transformations du droit public*. Paris: Armand Colin.
- \_\_\_\_\_, (1920), *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. Paris: Félix Alcan.
- EWALD, François (1993), *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- FORSTHOFF, Ernst (1933), *Der totale Staat*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- \_\_\_\_\_, (1938), *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart [etc.] : Kohlhammer.
- \_\_\_\_\_, (1950), *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1. Band, Allgemeiner Teil, München [etc.]: C.H. Beck.
- GERBER, Walter (1928), *Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form*, Zürich: Tese de Doutorado.
- GRIMM, Dieter (1993), Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In Voigt Rüdiger, ed. - *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 27-50.
- GRÖTTRUP, Hendrik (1973), *Die kommunale Leistungsverwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- HACKER, Bjorn e KELLERMANN, Christian (2008), Europäische Sozialunion? Gerade jetzt! SPW- Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft, n.º 7/2008, p. 14-19.
- HEIDEGGER, Martin (1927), *Sein und Zeit*. Tübingen: Max Niemeyer.
- HELLERMANN, Johannes (2000), *Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- HERZOG, Roman (1963), *Der Staat, vol. 2, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung*. S. 399-423.
- HRBEK, Rudolf/Martin Nettessheim ed. 2002, *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*. Baden-Baden: Nomos.

- HUBER, Ernst Rudolf (1975), *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Berlin: Paul List.
- JASPERS, Karl ([1931]1971), *Die geistige Situation der Zeit*. Zitiert nach dem siebenten Abdruck der im Sommer 1932 bearbeiteten 5. Aufl. Berlin: Göschen.
- KÖTTGEN, Arnold (1944), *Deutsche Verwaltung*. Berlin: Vahlen.
- LEIBFRIED, Stephan (2001), Über die Hinfälligkeit des Staates der Daseinsvorsorge. Thesen zur Zerstörung des äußeren Verteidigungsringes des Sozialstaates. In Schader-Stiftung ed. - *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*. Darmstadt: Schader, p. 158-166.
- MARRARA, Thiago (2012), *Princípios do Direito administrativo*. São Paulo: Atlas.
- MIEGEL, Meinhard (2003), Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge. In Schader-Stiftung ed. - *Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? Argumente und Materialien zur Debatte*. Darmstadt: Schader 2003, p. 28-37.
- NIEHBUHR, Heinrich (1928), *Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft*. Leipzig.
- PBefG – Personenbeförderungsgesetz: Bundesgesetzblatt Teil III 1961, 241 Sachgebiet: FNA 9240-1. Neugefasst durch Bekanntmachung v. 08.08.1990 I 1690, zuletzt geändert am 29.12.2003. Veröffentlicht vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn. [Consultado em 1 de junho de 2015]. Disponível em: [http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/pbefg/\\_22.html](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/pbefg/_22.html).
- PÜTTNER, Günter (2000), Daseinsvorsorge und service public im Vergleich. In Cox, Helmut ed.: *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 2000, p. 45-55.
- RIFKIN, Jeremy (2004), *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*. Frankfurt a. M.: Campus.
- RONELLENFITSCH, Michael (2002), Der Verkehrssektor als Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland. In Hrbek, Rudolf [et al], eds. - *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge*, Baden-Baden: Nomos, 2002, p. 89-95.
- SAITZEW, Manuel (1930), *Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart*. Tübingen: Schriften des Vereins für Socialpolitik.

- SCHADER-STIFTUNG ed. (2001), *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*. Darmstadt: Schader.
- \_\_\_\_\_ ed. (2003), *Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? Argumente und Materialien zur Debatte*, Darmstadt: Schader.
- SCHÄFFLE, Albert (1867), *Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft*. Tübingen: Laupp'sche Buchhandlung.
- SCHEIDEMANN, Dieter (1991), *Der Begriff Daseinsvorsorge. Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forstoffs*. Göttingen [etc.]: Muster-Schmidt.
- SCHOLZ, Rupert (1967), *Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen. Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)*, Berlin: Duncker & Humblodt.
- UDE, Christian (2005), Faire Chancen für die kommunale Selbstverwaltung. Der Städtetag, n.º 4, 2005, p. 15-17.
- WAGNER, Adolph (1887 [1948]), *Finanzwissenschaft und Staatssozialismus*. Frankfurt a. M.: Klostermann.
- WAGNER, Peter (1995), *Soziologie der Moderne*. Frankfurt a. M.: Campus.
- WEBER, Max (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Sozialökonomik*, 3. Abteilung, herausgegeben von Marianne Weber, 2. erweiterte Auflage 1925. München: Kröner.