

DIREITO ADMINISTRATIVO: RELAÇÕES SOCIAIS
E ESPAÇOS POLÍTICOS

Luiza Helena Malta Moll

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO TÍTULO

DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Blasi

FLORIANÓPOLIS

1986

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

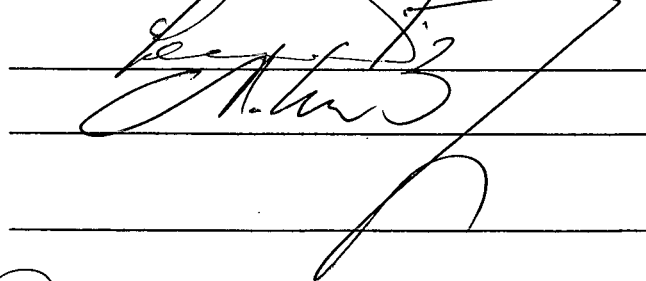
A dissertação DIREITO ADMINISTRATIVO: RELAÇÕES SOCIAIS E
ESPAÇOS POLÍTICOS

elaborada por LUIZA HELENA MALTA MOLL

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada
adequada para a obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS
- ESPECIALIDADE DIREITO

Florianópolis, 15 de agosto de 1986


BANCA EXAMINADORA



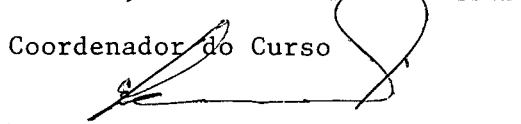
Handwritten signature of a member of the Examining Board, written over three horizontal lines.

Professor Orientador

Coordenador do Curso



Handwritten signature of the Professor Orientador, written over a horizontal line.



Handwritten signature of the Coordenador do Curso, written over a horizontal line.

Dedico este trabalho ao meu filho,
Carlos Eduardo.

Meus agradecimentos
ao Colegiado do Curso de Pós-Graduação
em Direito da UFSC
e ao meu orientador,
Professor Blasi,
por terem oportunizado
que eu crescesse em liberdade.

"Se a filosofia é levada a sério, a tarefa da formação filosófica há de consistir em liberar-se, por meio do trabalho filosófico propriamente dito, dessa imagem da escolha da concepção de mundo que melhor convém — na qual se inclui o conceito da falta de compromisso, que priva a filosofia de sua exigência de liberdade."

Theodor Adorno

SUMÁRIO

Resumo	VI
Summary.	VII
EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA	1
1 Material e método.	1
2 Do conteúdo e da forma	26
CAPÍTULO I - A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO EM TRANSFORMAÇÃO	48
1 Que papel atribuir à crise?.	49
2 O caráter político-discricionário da Administração Pública na implementação dos procedimentos governamentais	58
3 As disfunções da Administração Pública e a estrutura legal que a instrumentaliza	76
CAPÍTULO II - O DIREITO ADMINISTRATIVO ANTE AS TRANSFORMAÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. . . .	103
1 O caráter político do Direito Administrativo como instrumento da Administração Pública: a dependência dos três poderes	104
2 O espaço jurídico da cidadania	137
PROJEÇÃO DE UMA ABORDAGEM DAS REPERCUSSÕES	153
BIBLIOGRAFIA	159

RESUMO

Este ensaio busca circunscrever-se à temática da renovação do Direito Administrativo ante a transformação que se opera na relação entre Estado e Sociedade Civil, como resultado imediato do aumento de papéis que a Administração Pública passou a desempenhar em função da intervenção do Estado na economia e na esfera privada da sociedade, aparecendo como o espaço jurídico apropriado para incorporar a prática política dos cidadãos.

A partir de alguns postulados da teoria dos sistemas, acentua-se a insuficiência do referencial teórico tradicional para fornecer princípios explicativos do Estado e do Direito e afirma-se a necessidade de se buscarem outros princípios informadores, mais adequados à realidade socioestatal e jurídico-político-administrativa do Estado contemporâneo. Nesta realidade, o Planejamento e a Lei do Plano indicam as bases para a nova formulação.

Utilizando o método da "análise de conteúdo" constata-se, na opinião pública, a crescente insatisfação da Sociedade Civil com os rumos tomados pelos governos do Estado brasileiro. Mediante abordagem dialética, analisa a realidade da prática procedimental da Administração Pública no Brasil pós-64, destacando o caráter discricionário das decisões e a marcante característica política que se imprime aos atos e fatos da governamentalidade, com repercussões correlatas no ordenamento do Direito Administrativo, que regulamenta e legaliza a estrutura administrativa.

A transsubstancialização política deste direito revela que os tradicionais princípios jurídicos do Estado de Direito liberal, tais como o da independência e harmonia dos poderes, o da legalidade e o da democracia representativa, se mostram de todo inoperantes para legalizar, controlar e legitimar a nova prática procedimental da Administração Pública, uma vez que esta atua sob o comando do planejamento, da coordenação, do controle, da descentralização e da delegação de competência, segundo os critérios da conveniência que a situação do contexto impõe e condiciona.

Implementados mediante uma técnica jurídica que se vale de inovações constitucionais, como a do Decreto-Lei, estes princípios justificam o gradativo fortalecimento do Poder Executivo e provocam a necessidade da formação de outros processos de legitimação para os planos do governo, permitindo a ampliação do campo do Direito Administrativo como espaço jurídico para o exercício da cidadania, através de mecanismos de participação da sociedade na formulação dos planos e decisões, assim como no controle direto da atuação do Estado.

SUMMARY

This essay is an attempt to define the renewal of Administrative Law in face of the changes operating in the relation between the State and the Civil Society, as an immediate result of the increase in the number of parts now being performed by Public Administration due to the intervention of the State in economy and the private spheres of society. Public Administration has now the adequate juridical space to incorporate the citizens' political practice.

Taking as a starting point some assumptions from the theory of systems, stress is placed on the absence of traditional theoretical references to explain the principles of State and Law, and on the need to look for other pieces of information, more adequate to the socio-statal and juridical-political-administrative reality of the contemporary State. Within this reality, Planning and the Law of Planning show the bases for a new definition.

The use of the "content analysis" method made evident, in public opinion, the growing dissatisfaction of the Civil Society with the behaviour of the Brazilian State governments. The reality of the procedural practice of Public Administration in Brasil after 1964 is analysed by means of a dialectic approach, and emphasis is placed on the arbitrariness of decisions and the marking political features present in the governmental acts and facts, with correlate effects on the Administrative Law ordering, which regulates and legalizes the administrative framework.

The political transubstantiation of this Law shows that the traditional juridical principles of the liberal State of Law, such as independence and harmony of power, conformity to law, and representative democracy, appear to be entirely inoperative to legalize, control and legitimate the new Public Administration procedural practice, since Public Administration acts under the command of planning, coordination, control decentralization and competence delegacy, according to criteria of convenience which are imposed and conditioned by the context.

Having been implemented through a juridical technique which makes use of Constitutional innovations such as the "Decree-Law", these principles justify the gradual invigoration of the Executive Power and provoke the need for other legitimization processes for the government plans, which would make the field of Administrative Law grow as a juridical place for the practice of citizenship, through society participation devices in plan and decision making, as well as in the direct control of the State acts.

EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

"Es químera pensar en una sociedad que reconcilie al poema y al acto, que sea palabra viva e palabra vivida, creación de la comunidad y comunidad creadora?"

Octavio Paz (Los signos en rotación)

1 MATERIAL E MÉTODO

Parafraseando a socióloga Rose Muraro em obra recente (1), digo que neste ensaio não devem importar as teorias, mas, sim, as idéias. Esta é uma atitude temerária em exercício acadêmico de trabalho de conclusão de curso, problema que me compete resolver. Acredito que as tentativas para se resolver um problema são, em geral, determinadas pela forma como ele é colocado, e justamente o esforço para focar objetivamente uma situação problemática significa desde logo a própria solução: o mais são explicações e justificativas.

A história do ensaio que proponho — que busca circunscrever-se à temática da renovação do Direito Administrativo — está delineada pela trajetória de quatro anos, tentando "recortar", bem ao feitio do jargão acadêmico, o tema a

ser discutido, de molde a objetivá-lo, sem deixar de referir toda a imensa complexidade em que está imerso. Adentrar pelas temáticas circunvizinhas demandaria dissertações paralelas, daí a dificuldade: mostrar que não se ignoram as implicações, mas que não se deseja abordá-las.

Chegar a este ponto remonta uma incessante tarefa de busca. Inicialmente, os clássicos, como Otto Mayer, Ernest Forsthoff, Maurice Houriou, Adolf Merckl (2) e outros; depois, chegando aos críticos e progressistas, como Charles Debbasch, André de Laubadère, Agustin Gordillo, etc. (3) Isso, para cumprir a etapa de demonstrar o que não se queria. Serviu para conhecimento, estudo, fundamentação e, principalmente, para afirmar com tranquilidade que o Direito Administrativo é um campo jurídico em constante formação porque acompanha "pari passu" a estruturação do Estado de Direito Moderno, estando organicamente vinculado ao constitucionalismo que deu corpo aos sistemas jurídicos ocidentais. Nenhum autor nega este movimento, e muitos até apontam para sua complexidade crescente, ante a dinâmica de atuação do Estado contemporâneo e sua consequente burocratização.

Estas leituras, embora ampliando as dificuldades do tema, tiveram o mérito de remeter a outros textos, em áreas conexas das ciências sociais, enriquecendo a visão com diversidade de detalhes, e, obviamente, complicando o contorno do desenho incipiente. Desde a ciência administrativa, ciências e teorias políticas, ciências econômicas, sociologia, antropologia, teoria da comunicação, informática, psicologia, até, é

claro, obras jurídicas, muito tempo foi dispensado às consultas e aos estudos, acompanhados de muito rascunho posto fora, porque era difícil de fechar, na perspectiva de um ângulo não pretensioso, uma matéria que envolve a dinâmica da interação Estado/Sociedade Civil, como a do Direito Administrativo.

Posso afirmar que, após extensa pesquisa bibliográfica, não encontrei, e penso que está por se fazer, um estudo essencialmente jurídico, que seja formulado a partir de novo referencial teórico, apresentando novas bases epistemológicas, não só para a reestruturação do sistema jurídico como um todo, mas, em especial, do Direito Administrativo, no contexto do Estado intervencionista contemporâneo, gerente dos interesses da sociedade. Já não mais é possível permanecer no terreno da crítica, sem que se façam propostas concretas de novas teorias, consentâneas com a realidade do mundo atual e dos Estados nacionais, na conjuntura do capitalismo avançado da "aldeia global" informatizada.

Por certo, isto é ousar o passo qualitativo. Trata-se, evidentemente, de uma empresa para grandes e requer um instrumental com paradigmas legitimados pelos círculos científicos dos notáveis. Mas é ensaiando gradativamente que se contribui para a montagem e apresentação do espetáculo.

Foi assim que — de ensaio em ensaio, com muito debate em ambientes acadêmicos e nas áreas de profissionais do Direito e da Política, participando em congressos, simpósios e seminários promovidos por faculdades, assembléia legislativa,

câmara de vereadores, sociedades culturais e associações de classe, trocando correspondências com eminentes juristas nacionais, e mesmo estrangeiros e, primordialmente, procurando manter atualizado meu cabedal de informações, a partir de 1983, além de intensificar a busca no alvorecer da abertura política no Brasil e no contexto da América Latina — a idéia amadureceu.

Após o arremedo de teses muito abrangentes e o permanente gosto amargo do apetite insatisfeito, foi tomando forma e confiança, quase convicção, de que satisfaz, como tese inicial, lançar a hipótese e afirmar a necessidade de repensar o Direito Administrativo, questionando seu referencial clássico e insinuando novos caminhos.

É importante relatar as etapas ultrapassadas até chegar à formulação desta hipótese porque constituíram passos da metodologia que procurei aplicar ao trabalho. Essa metodologia é proposta por John Naisbitt, no livro "Megatendências, as dez grandes transformações que estão ocorrendo na sociedade moderna" (4). Trata-se de um método chamado "análise de conteúdo" proposto por Harold Lasswell (5) que consiste no exame dos temas dominantes que integram estudos, debates, seminários, notícias de jornais, revistas, periódicos, boletins especializados, publicações diversas, entrevistas, etc., ou seja, temas que, em determinado momento, por período significativo, em um contexto histórico, ocuparam com destaque os meios de comunicação — aqui considerada qualquer forma de manifestação —, sendo monitorizados com objetivo de avaliar o comportamento e a opinião

pública.

A análise de conteúdo funciona na base de leitura interpretativa de toda e qualquer matéria que apareça reiteradamente, como notícia ou informação, em uma determinada área de conhecimento, como podem ser a política, o direito, a administração pública, o governo ou a saúde, a educação, o trabalho, e assim sucessivamente. Após a "monitoração" — palavra adotada pelo aplicador do método — do material coletado, cujo parâmetro é estabelecido pelo pesquisador em termos de interesse, área de conhecimento, tempo e espaço, dele são extraídos os conteúdos altamente significativos, em termos de alvo de preocupação da opinião pública, formulando-se um quadro de situação, com o objetivo de detectar tendências de mudanças sociais.

Como se vê, é uma maneira de análise empírica, para a qual não se estabelecem limites rígidos, o que permite ao pesquisador o exercício da livre interpretação, evidentemente a partir de certos critérios de conhecimento que legitimem sua fundamentação. Assim sendo, dentro do item metodologia, a adoção da análise de conteúdo implica também a análise dialética, em que inexistem dados concretos tabelados em moldes estatísticos, mas onde ocorre uma comprovação, em termos de opinião pública corrente, sobre determinada matéria, a que se atribui uma interpretação elaborada com fundamento em pressupostos teóricos.

Quanto a este enfoque metodológico, é interessante

reproduzir a posição assumida por Fernando Henrique Cardoso. Quando explica a relação entre prática e teoria, isto é, as bases empíricas para a formulação teórica, afirma que

"...o estatuto metodológico da mensuração numa abordagem dialética não desempenha o papel de um instrumento fundamental na lógica da demonstração, como se tratássemos com hipóteses a serem aceites ou rejeitadas apenas depois de estatisticamente testadas. Evidentemente, as informações e demonstrações estatísticas são úteis e necessárias para tornar a análise dialética menos abstrata (portanto, menos geral) e mais concreta (portanto, relacionando entre si conjuntos específicos de relações). Mas as questões cruciais a serem demonstradas são de outra natureza. Antes de tudo, é necessário propor conceitos capazes de explicar tendências de transformação. Isso supõe o reconhecimento de forças opostas a moverem a história. Em segundo lugar, é preciso relacionar essas forças de uma forma global, caracterizando as fontes básicas de sua existência, continuidade e mudança ..." (6)

Por outro lado, acrescenta ainda,

"as estruturas sociais impõem limites aos processos sociais e reiteram formas estabelecidas de comportamento. Contudo, geram também contradições e tensões sociais, abrindo possibilidades para movimentos sociais e ideologias de transformação" (7).

Valendo-me desta postura metodológica organizei um acervo de notícias de jornais, revistas, periódicos, boletins informativos, etc. publicados na imprensa brasileira, concentrando o interesse na área da política e da administração pública — aqui considerada a atuação dos governos federal, es-

tadual e municipal —, bem como matérias de áreas conexas das ciências sociais. Após, estabeleci como nexos de interesse comum o problema da atuação governamental na direção do Estado e a forma como essa ação é observada e avaliada por setores da sociedade civil em geral, sem a preocupação de discriminar categorias profissionais ou classes sociais, adotando, portanto como critério único o conteúdo da matéria veiculada.

Destarte, foi possível selecionar, em expressões bem objetivas, os assuntos que ocuparam as pautas do noticiário a partir de 1983, marco de certa forma aleatório (eis que comprovadamente as mesmas preocupações são anteriores), até fins de 1985, fecho determinado para a seleção do material (uma vez que os mesmos temas continuam alvo de discussões). Deste, destacam-se, entre outros, os seguintes tópicos:

- O crescimento do Estado, com a gradativa intervenção na economia;
- A estatização da economia e o excessivo número de empresas estatais;
- A industrialização e a sofisticação da tecnologia;
- A desestatização e o incentivo à livre iniciativa;
- A burocratização gerada pela estatização e o emperramento da máquina estatal;
- Os mecanismos de desburocratização com novas formas de crescimento da burocracia;
- A aliança dos técnicos e elites econômicas dominantes com a máquina burocrática, como estrutura governamental montada para pensar e realizar o de-

envolvimento;

- O poder tecnoburocrático condicionando as decisões políticas;
- A ideologia do desenvolvimento e segurança nacional implementada pelo poder militar-tecnoburocrático e o distanciamento das reais necessidades básicas da Nação;
- A falta de políticas sociais definidas a partir das necessidades essenciais da sociedade;
- A crise gerada pela corrupção e conseqüente descrença da sociedade civil nas instituições;
- A falta de participação do povo nas decisões;
- A crise de identidade nacional e a disfunção das instituições;
- A crise de representatividade dos partidos políticos e a falência da democracia representativa;
- A crise do parlamento, com descrédito e declínio do poder legislativo;
- A hegemonia do poder executivo e a proliferação legislativa de origem governamental;
- A inoperância do poder judiciário;
- O colapso da estrutura administrativa e a ineficiência de seus órgãos;
- A insatisfação generalizada da sociedade civil;
- A exigência de políticas sociais eficazes, por parte do aparelho governamental;
- A urgente necessidade de novo ordenamento jurídico, expressando a vontade popular e a realidade na-

cional, e garantindo as liberdades públicas e os direitos humanos.

Evidentemente não é possível situar a causa de todo este desarranjo expressado pelos temas trazidos à colação. Reduzi-los a uma única origem constituiria uma inadequação, ao nível da análise, e uma disfunção quanto à validade dos resultados dessa mesma análise. Mas, através de uma análise de conteúdo é possível costurar toda a complexidade que se adensa no cenário social, político, jurídico e econômico do Brasil após o regime que tomou o poder em 1964. Acredito que tal costura terá o papel de mostrar estes mesmos fatos por uma outra ótica, revelando o que até o momento, na maior parte dos debates que têm se travado, permanece submerso, relegado a um segundo plano, quando na verdade ocupou e continuará ocupando o centro nervoso de toda a atuação governamental, princípio e fim dos temas arrolados para reflexão e interpretação.

O centro nervoso de que falo metaforicamente é a estrutura administrativa do Estado, a que funciona como a medula da governamentalidade, visto ser o centro irradiador de todo o corpo da administração pública, sem que se possam determinar os limites de seu alcance. Daí porque, após uma análise do conteúdo dos temas destacados, importa estabelecer um nexu causal comum, por ser medular, embora não o único. Tal atitude teria como consequência uma redução indevida cujo resultado seria a segregação das demais instâncias à condição de epifenômenos.

Assim, enfocando a Administração Pública como um todo, e, de forma específica, o ordenamento jurídico que a instrumentaliza e legaliza, qual seja, a estrutura do Direito Administrativo, creio possível afirmar com segurança que tal direito positivo, por ser o "líquor" da medula, mantém toda a máquina em funcionamento e por ironia, permanece encoberto por outras estruturas e funções, dificultando e emperrando o andamento do conjunto mantendo-se no anonimato das salas e dos gabinetes. Ao contrário, deveria ser examinado pelo crivo analítico dos especialistas, no sentido de merecer um tratamento para mudança substancial, com novos princípios que lhe servissem de manancial e que lhe abrissem os postulados dogmáticos para que lhe fossem injetadas as seivas de mudanças. Tais mudanças, que inclusive já se operaram nas estruturas sociais, persistem na espera de uma reciclagem, a fim de que se viabilize uma interrelação mais eficaz entre a sociedade civil e o corpo administrativo estatal.

Por entender que constitui uma quimera a pretensão de abranger a totalidade social, a menos que se adquira um camarote fora da história, com um distanciamento que proporcione a visão do todo, acredito que somente mediante a análise do sistema poderemos dispor de melhor aproximação do objeto a elucidar, porque será examinado sob a ótica das múltiplas imbricações e levando em consideração a diversidade das instâncias em que está imerso.

Jean Carbonnier diz que

"Tous les phénomènes du droit qui se situent dans un même espace et un même temps de la société, sont reliés entre eux par des rapports de solidarité qui dessinent un système" (8).

É através desta concepção de sistema que se podem avaliar as forças sociais em crescente complexidade, sendo possível determinar as estruturas materiais e as estruturas formais em confronto. No que se refere às estruturas legais, no período pós-64, no Brasil, ficou visível o aumento das tensões e conflitos, dada a heterogeneidade das forças sociais e das esferas de poder em antagonismo.

Uma análise que pretendesse abranger a totalidade do contexto histórico neste período e em suas diversas implicações, necessariamente deveria levar em conta os antagonismos dos interesses de classes, a partir de categorias de análise apropriadas, bem como os mecanismos de poder e as forças políticas em confronto, valendo-se da metodologia das ciências políticas e sociais e de uma série de injunções sobre os novos movimentos sociais e o papel do Estado contemporâneo. Não é o que pretendo no presente.

Óbvio, ainda, que, num tipo de sociedade como a que se busca analisar, no caso a brasileira, as estruturas não estão baseadas em relações de igualdade nem a organização social leva em conta padrões de colaboração. A tônica das relações é a assimetria, a desigualdade social, a exploração, com a paradoxal emergência de conflitos não mediados institucionalmente. Entrar por este terreno, adensaria e estenderia a

análise para a área econômica, política, sociológica, etc... e acredito que um enfoque jurídico-político teria o mérito não só de generalizar, mas principalmente de simplificar num momento histórico em que se pensa o reordenamento da sociedade.

Aliás, enxergar uma nova ordem social como a possibilidade de alterações estruturais profundas é o mote para a elaboração deste ensaio. É em Fernando Henrique Cardoso que, mais uma vez, encontro subsídio para meu ponto-de-vista. Assevera ele que:

"em momentos históricos decisivos, a capacidade política (que inclui organização, vontade, ideologias) é necessária para reforçar ou transformar uma situação estrutural. A avaliação intelectual de uma situação dada e as idéias acerca do que deve ser feito são cruciais em política. Esta está imersa na obscura área entre interesses sociais e criatividade humana" (9).

Sendo assim, ressalta da análise de conteúdo o fato de que em função de uma política de desenvolvimento que levou o Brasil a um acelerado crescimento econômico e avanço na área tecnológica, o Estado passou a desempenhar um papel na economia que fatalmente teve repercussões na administração pública e na estrutura burocrática que a sustenta. Pode-se apontar, mesmo, a estrutura administrativa como uma das grandes conseqüências deste processo e, num movimento dialético, como uma das grandes causas dos desajustes estruturais, logicamente com a implicação de fatores de ordem diversa.

Merece, portanto, urgente tratamento o ordenamento jurídico do Direito Administrativo, por ser aquele que está organicamente vinculado com a Administração Pública e por ser aquele que, em virtude das mudanças ocorridas na atuação do Estado, assumiu a tarefa de processar os confrontos da sociedade com o aparelho estatal, sem, no entanto, estar devidamente instrumentalizado para a realização da justiça e para a mediação dos conflitos.

Inserida no sistema jurídico e ordenada como direito positivo, com peculiaridades únicas, a estrutura do Direito Administrativo funciona na interação Estado-Sociedade Civil como o líquido da medula espinhal. Sustenta, sem aparecer, o arcabouço da administração, e sua malha jurídica mantém o funcionamento da estrutura burocrática. O crescimento de ambas é proporcional à atuação do Estado, perpassando-a nas três esferas principais do poder, sem no entanto evidenciar-se, permanecendo o Direito Administrativo encoberto por áreas afins, como o Direito Econômico, Financeiro, Tributário, Comercial, etc. Por estes descaminhos, deixa ocultos os vícios de origem do sistema ameaçado de ruir ou, quem sabe, já em ruínas.

Isto posto, se, por um lado, a Administração Pública — instrumentalizada por um Direito Administrativo cuja regulamentação contemporânea se distanciou dos princípios jurídicos tradicionais —, aparece como uma força material que se opõe à realização de objetivos sociais porque seus procedimentos e decisões estão cristalizados por mecanismos burocrá-

ticos, por outro lado, surgem os sintomas sociais-detectados na opinião pública, como falta de credibilidade no governo, não-reconhecimento da sua legitimidade, insatisfação com as políticas sociais implementadas e clara manifestação da ineficiência das instituições e órgãos governamentais— como uma nova força política, que delineaia novos princípios formais na busca de soluções mais consentâneas com as necessidades e aspirações da sociedade.

Do confronto entre o aparelho governamental e a sociedade civil resulta a abertura de espaços que viabilizam situações concretas no sentido de alterações e mudanças estruturais. Para não fugir ao fato histórico mais imediato, isso pode ser exemplificado pela reivindicação de uma assembleia nacional constituinte no Brasil, após a transição dos regimes autoritários para uma democracia formal negociada.

Neste ínterim, não sendo o objetivo analisar o momento constituinte que traz vícios no nascedouro, afirmo, no entanto, que se trata da oportunidade de efetivamente processar mudanças de ordem estrutural no sistema jurídico, que irão formalizar a expressão de novas forças sociais já engendradas e que, todavia, não encontram canais apropriados para a realização de comunicações eficazes entre a sociedade civil e o Estado.

Esclarecendo, refiro-me às novas formas de vida na sociedade contemporânea, em que o Estado gerencia os interesses sociais implementando políticas e ações sociais que aten-

dem as diversas esferas da vida privada dos cidadãos, como educação, saúde, alimentação, transporte, habitação e lazer, para não falar no trabalho e nos meios de produção. Mas, contraditoriamente, deixa de propiciar meios para que as diretrizes das políticas implementadas sejam expressão da vontade da sociedade. Este, aliás, é um fenômeno característico do mundo atual, em que se processa, ao dizer científico, a publicização do privado e a privatização do público, fenômeno de natureza social, econômica e política, mas de formalização jurídica, eis que significa uma administrativização do Direito, porque "tudo" passou à esfera da administração do Estado. Guardadas as diversidades históricas e culturais de cada sociedade, esta atuação do Estado marcadamente administrador, gerente dos interesses sociais, constitui característica do Estado contemporâneo, indistinta, inclusive, das colorações capitalistas ou socialistas, eis que é um processo que se dá basicamente em função da crescente complexidade da vida em sociedade, diante dos problemas econômicos, políticos e as diferenças sociais em termos de nível e de qualidade de vida. É possível, já, estabelecer traços comuns sobre o papel do Estado, mesmo que se considere a diversidade de contextos, quando se fala sobre a governamentalidade, termo abrangente e abstrato que pode ser atribuído à atuação do Estado como administração em sentido amplo. Merecem referência, a título de exemplo, as constatações a que chegaram os simpósios bianuais que tratam da correlação entre as transformações administrativas e as mudanças econômicas e sociais, mediante análise de situações tanto dos países da Europa quanto da Amé-

rica. Tais encontros atestam a universalização dos meios administrativos (10).

Em relatório efetuado sobre os trabalhos das delegações de diferentes países europeus na área da administração pública, Jean Rivero afirma que, não considerando as diferenças fundamentais de dimensão e de estrutura entre as administrações de cada Estado, é possível estabelecer um traço comum de evolução, ainda que com diferenças de ritmo. São eles, na palavra do autor:

"Quant aux facteurs communs ils sont bien sûr les plus nombreux; inutile de les développer: industrialisation, urbanisation, élévation du niveau de vie, volonté accrue de sécurité et de culture, souci de l'environnement, primat croissant de l'économie dans la vie de chaque pays" (11).

O sentido desta constatação não reside em sistematizar o traço comum entre as diferentes administrações dos Estados, mas em apontar para a transformação estrutural que fatores de ordem econômica, política e social estão produzindo na esfera da administração estatal, com repercussões sobre o Estado propriamente dito, como instância produzida pela sociedade, a qual sofre, histórica e dialeticamente, alterações, estando a merecer, portanto, uma nova formulação teórica que vise ao engendramento de soluções mais consentâneas com a realidade do contexto.

Um dos elementos que marca o perfil deste Estado é o planejamento, ou seja, o papel de planejador, desempenhado

pelo Estado, e que, tudo está a indicar, surgiu para permanecer, dando fundamento para que se afirme uma concepção de Estado diferente das que até agora têm sido enumeradas. O que quero dizer é que o Estado contemporâneo já fornece elementos para ser caracterizado como um tipo distinto daqueles teorizados pelas ciências políticas e sociais. E o mais significativo desta constatação não está em perceber essa nuance, mas em despertar para o fato de ser impossível usarem-se, como referenciais, quer para a teoria, quer para a prática, aqueles tipos de Estado que comumente ocorrem no discurso tradicional, como Estado de Direito burguês, Estado moderno, etc.

Nas ciências jurídicas e sociais esta é uma questão de importância fundamental porque está localizada nos postulados epistemológicos de teorias de concepção positivista do direito que tiveram influência marcante na formação e no desenvolvimento dos sistemas jurídicos ocidentais a partir do séc.XVIII. A relação do Estado com o Direito é a origem dos sistemas jurídicos modernos porque estabelece os princípios do ordenamento positivo cristalizados nas cartas constitucionais. Em consequência, a menos que se pretenda fundar um novo referente para o direito, não é possível escapar ao referencial do Estado, mesmo porque está para nascer uma instância mediadora que estabeleça, em melhores condições, a relação da sociedade com ela mesma, no estágio de desenvolvimento que as civilizações atingiram.

Logicamente, nesta assertiva segue embutida uma idéia do que seja o Estado e concomitantemente do que seja a

Sociedade Civil e esta administração pelos mesmos implementada, eis que está sugerida uma íntima relação de dependência, sob condições inelutáveis, em que ressalta a instância jurídica como fenômeno que a expressa e por ela é expressado.

Sob o ponto de vista filosófico e teórico há, segundo Habermas, cinco temáticas básicas de explicação que acompanham a formação do Estado Moderno, as quais cumprem com a finalidade de justificação dos fundamentos da atuação do Estado, conferindo eficácia à sua legitimação, pois, citando Wehner, afirma: "vivemos num período em que é a semântica que decide" (12). Apenas para referir, sem entrar no mérito do debate, Habermas fala das temáticas da "secularização", do "Direito racional", do "direito abstrato e comércio capitalista de mercadorias", da "soberania" e da "Nação". Na verdade, tais temas expressam correntes bem definidas de discussões que acompanharam a evolução do Estado Moderno até a formação mais recente daquilo que o autor chama de um Estado social de democracia de massa, num sistema de capitalismo monopolista de Estado, quando o quadro se altera estruturalmente sob situações externas e internas peculiares, mas como fenômeno universal. Acentua ele que o "Estado Moderno não nasce no singular, mas como sistema de Estados", dados os problemas de reconhecimento recíproco da soberania, do mercado, da economia, etc. assim como estes fatores repercutem internamente, eis que

"... o desenvolvimento da administração fiscal e, em geral, de um aparelho administrativo fiscal foi marcado por esses imperativos, em medida não menor do que pelas necessidades organizativas da economia capitalista". (13)

O que importa extrair da análise elaborada por Habermas, quando afirma que é possível distinguir esses "cinco complexos temáticos (...) que se espalham por séculos inteiros" a respeito de teorias do Estado, é o fato de que a problemática da relação entre Estado/Sociedade Civil é uma constante, juntamente com o desenvolvimento de um aparelho administrativo como instância do Estado, estreitamente relacionado com o social. Ou seja, Estado, Sociedade Civil e Administração Pública são instâncias que necessariamente devem andar juntas quando se analisa qualquer um dos três elementos. Sendo assim, operacionalmente, a reflexão deste ensaio parte de uma concepção de Estado em que procurarei juntar, sob uma mesma ótica, a visão de Habermas, de Claus Offe, de Gero Lenhardt e outros porque trabalham com a análise das estruturas sociais e políticas imbricadas no devir histórico das nações, considerando, portanto, a práxis de cada sistema global, e em consequência, operando concomitantemente com a prática e a teoria. Incorpora-se, ainda, a concepção filosófico-antropológica de Michel Foucault, por ser quem instaura uma nova forma de examinar o problema, quando diz que

"... esquecemos a prática para não mais ver senão os objetos que a reificam a nossos olhos. Façamos então o inverso: é preciso desviar os olhos dos objetos naturais para perceber uma certa prática, muito bem datada, que os objetivou sob um aspecto datado como ela." (14)

Em suma, por que juntar Foucault com Habermas e outros?

Porque Foucault não nos convida a julgar as coisas a partir das palavras. Ao contrário, ele mostra que as palavras nos enganam, fazendo-nos acreditar na existência de coisas, de 'objetos naturais', tipo governo, governados, Estado enquanto tais entidades não passam de correlatos das práticas correspondentes, "pois a semântica é a encarnação da ilusão idealista" (15). Como propõe Paul M. Veyne, sobre as idéias de Foucault, seu mérito está em nos dar a perceber que

"São os acasos da história, as saliências e reentrâncias das práticas vizinhas e de suas transformações que fazem com que a gramática política de uma época consista em amimar crianças ou, então, em administrar os fluxos: não é uma Razão que edifica um sistema coerente. A história não é utopia: as políticas não desenvolvem, sistematicamente, grandes princípios ("a cada um de acordo com suas necessidades", "tudo para o povo e nada por ele"); são as criações da história e não as da consciência ou da razão." (16).

É, então, um enfoque epistemológico e filosófico que nos leva a

"julgar as pessoas por seus atos" o que "não é julgá-las por suas ideologias; é também, não as julgar a partir de grandes noções eternas, os governados, o Estado, a liberdade, a essência da política (...) que somente banalizam e tornam anacrônica a originalidade das práticas sucessivas" (17).

Assim pensando e reproduzindo as palavras de Veyne,

"evitamos, pois, fazer uma lista teórica, nos contentamos com uma lista empírica e aberta: 'registramos' as tare-

fas que o Estado se viu solicitado a executar em tal época. Em resumo, o Estado com suas obrigações não passa, para nós, de uma palavra, e a fé otimista que temos nesse pretense objeto natural não deve ser muito sincera, já que não age. O que não impede que a palavra continue a nos fazer acreditar em uma coisa chamada Estado. Por mais que saibamos que esse Estado não é um objeto sobre o qual pudéssemos fazer, de antemão, investigação teórica e cujo devir nos permitiria fazer sua descoberta progressiva, nem por isso deixamos de nele fixar nossos olhos, em vez de tentar descobrir, debaixo d'água, a prática, de que ele não é senão projeção" (18).

Segue-se que, nesta mesma linha de raciocínio, a Sociedade Civil se define pela sua própria prática, numa interação com o Estado, no devir histórico de cada nação. A tentativa de teorizar também sobre a Sociedade Civil não foge de abordagens formalistas, como as econômicas e as jurídicas, ou normativistas, como as das ciências sociais em geral. Sem pretender a superação das mesmas, já que apenas reforçam a dualidade inconciliável das duas esferas (a do Estado e a da Sociedade Civil), acredito que a abordagem sistêmica é que possibilita a melhor aproximação do entendimento desta aparente dicotomia, já que se preocupa por refletir sobre os aspectos de conteúdo, de função, de interesses e necessidades, tendo sempre presente a instância política como meio de articulação que fornece dados para os procedimentos estatais e societários indistintamente.

A justificativa para este posicionamento reside na constatação da realidade, pois, na medida em que se processa o desenvolvimento da economia capitalista, a sociedade se sub-

mete e é submetida em esferas novas de vida, sob um princípio de socialização que torna mais evidente e intenso o caráter sistêmico da sociedade marcadamente burguesa. Este processo gera interdependências nessas esferas, que, primitivamente privadas, se publicizaram, aumentando sua permeabilidade a alterações sistêmicas por pressões políticas. Isto significa dizer que é a própria complexidade crescente da vida em sociedade que gera movimentos estruturais, deixando-se reduzir cada vez menos a segmentos privados e transferindo cada vez mais para a alçada do Estado o encaminhamento das soluções.

Destarte, assim como o Estado ganha gradativamente uma competência geral para lidar com os problemas, a Sociedade Civil não está isenta no processo, eis que é dela que tais problemas emergem. Daí relevar-se operacionalmente a categoria da prática histórica da sociedade e do Estado, como chave para todas as fechaduras, porque facilita a exposição de uma reflexão que, não se pretendendo teórica nem empírica, distintamente, quer aglutinar os dois momentos, dialeticamente.

Então, não poderia cometer o equívoco de me valer de uma metalinguagem de abstrações teóricas, ao cumprir com a obrigação de definir conceitos, fundamentos ou princípios explicativos, pois, como afirma Habermas em relação ao poder do Estado,

"o que hoje legitima não são fundamentos nem últimos, nem penúltimos: quem afirma isso está à altura da Idade Média. A força legitimadora cabe hoje somente às regras e às premissas da comunicação, que permitem distinguir en-

tre um entendimento ou acordo alcançado entre livres e iguais, por um lado, e, por outro, um consenso contingente ou forçado. O fato de que essas regras e premissas sejam interpretadas e explicadas com a ajuda de construções jusnaturalistas ou de teorias contratualistas, ou de conceitos de uma filosofia transcendental, de uma pragmática (lingüística) ou até mesmo no âmbito de uma teoria do desenvolvimento da consciência moral: esse fato, em nosso contexto, continua a ser secundário." (19)

Irrefutavelmente, não dá para entender abstratamente a Sociedade Civil longe de uma matriz conceitual marxista, que a compreende como

"todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a Nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior como Estado." (20)

Pode-se ver que entendo a Sociedade Civil como o centro do espetáculo, o palco da história, e a dificuldade está, falando em termos gerais, na questão de como uma sociedade histórica se reproduz, de forma idêntica, ou não, ou seja: quais as estruturas e os mecanismos que geram, seja sua continuidade problemática, seja sua identidade mal-resolvida ou mesmo suas descontinuidades. A convicção de que sua continuidade não está garantida por dados metassociais (como o bem-comum, o interesse geral, a natureza humana, etc.) constitui

o cerne deste exercício, ao se investigarem as questões estruturais que problematizam o contexto da sociedade e sua continuidade histórica em melhores condições, ao mesmo tempo em que se tenta esclarecer através de que medidas de integração o sistema social é ou não capaz de resolver seus problemas estruturais específicos.

Neste ponto, retoma-se o terceiro elemento da análise, a Administração Pública como aspecto estrutural indissociável da problemática da formação do Estado e garantia de continuidade da sociedade que, para não fugir à regra, necessariamente é agente ativo e passivo da complexidade crescente na relação que ora se discute.

Estrutura determinada e determinante da conjuntura sócio-estatal, a Administração Pública configura a prática propriamente dita da relação entre Estado e Sociedade Civil. No sentido mesmo que se atribui ao termo "prática" como objetivização correlata da referida dicotomia, estão seu aparecimento, formação, desenvolvimento, atribuições, funções e extensão na medida proporcional do acréscimo de atribuições e competências do Estado, sendo o palco em que se concretizam as políticas implementadas pelo Estado ou requeridas pela sociedade. Em outras palavras, a Administração Pública forma-se e organiza-se paralelamente à estruturação do Estado e assume os contornos que o contexto histórico fornece através da vida econômica, social, política, cultural da nação. Em resposta às exigências das funções assumidas pelo Estado, o que caracteriza sua forma de atuação, ao dizer de N.Luhmann, são

os procedimentos a que se atribui a generalização de práticas administrativas. (21)

Por via de consequência, se entendo a estrutura administrativa como elemento imbricado na relação entre Estado e Sociedade Civil, cumprindo o papel de concretizar a atuação do Estado nos seus mais distintos níveis e ultrapassando, como uma rede, todas as esferas de poder, isto significa entender também que a administração pública consubstancia a governamentalidade do Estado, executando, através de seus procedimentos, uma política de governo da qual é impossível dissociá-la.

Situando historicamente esta tricotomia no Estado brasileiro contemporâneo — caracterizado como um Estado capitalista em fase de industrialização avançada, que implementa tecnologias de última geração, num contexto de interdependência econômica, ao lado dos países do terceiro mundo, ao mesmo tempo em que intervém na esfera privada com medidas econômicas, políticas e sociais exigidas por fatores estruturais marcados por sérias contradições a nível da sociedade — a Administração Pública brasileira caracteriza-se por um estágio avançado de estatização da esfera privada, com um aparelho burocrático fortemente desenvolvido e, paradoxalmente, com marcas de ineficiência que frustram e geram insatisfação na sociedade. Instrumentalizada em excesso por um Direito Administrativo completamente descaracterizado em relação aos seus princípios jurídicos, é seguramente não só a origem de disfunções na política social do governo, como o alvo das crí-

ticas e das reivindicações da sociedade.

Evidentemente, assim como esta estrutura reflete os problemas de ordem conjuntural do Estado brasileiro, a resolução de suas disfunções está ligada a fatores econômicos, políticos, sociais, e assim sucessivamente. Por isso, não bastaria apenas o reordenamento jurídico para curá-la de todas as mazelas, porque tal reordenamento poderia significar a implementação de uma falsa política desburocratizante, com novas formas de burocracia. Pretendo, então, investigar a possibilidade de tornar o Direito Administrativo um instrumento jurídico de simplificação dos procedimentos administrativos, no sentido de se corrigirem as disfunções a partir de um novo referencial para seu ordenamento positivo.

Em suma, tratarei de analisar a virtualidade do Direito Administrativo como espaço jurídico a ser preenchido por mecanismos que tornem a interação Estado/Sociedade Civil uma prática mais eficaz, satisfatória. Tal transformação será expressa mediante uma estrutura administrativa mais bem instrumentalizada e sem o incremento da burocracia, porque esta prática significará o exercício da cidadania assegurado por prerrogativas jurídicas aos cidadãos.

2 DO CONTEÚDO E DA FORMA

Maquiavel dizia que se deve "ordenar o estado de modo que por si mesmo se administre", asseverando:

"nem existe outra forma de fugir destes males que agir de modo que as ordens da cidade por si mesmas possam ser controladas: e estarão sempre controladas quando cada um nelas tiver posto as mãos e quando cada um souber o que fazer e em quem confiar." (22)

Se permanece como quimera o que Maquiavel, em seu tempo, asseverou como condição para o bom funcionamento da "cidade", proponho, neste ensaio, assumir uma consciência de situação, tendo como objeto de reflexão a relação Estado-Sociedade Civil. O que pretendo é entender em que medida esta relação apenas se confirma como uma dicotomia em que o "poema" não se reconcilia com o "ato"; ou, até que ponto já se possuem elementos de análise que configuram um tipo de interação destes termos que pede novas formulações teóricas, denunciando a insuficiência e a defasagem dos paradigmas tradicionais em que se plasam as produções jurisdicistas, econômicas, políticas e sociais na produção das ciências sociais no Ocidente.

Deixo como pressuposto que entendo o processo de construção da história como o processo de construção do ser humano e, conseqüentemente, da sociedade e do Estado. O Homem se cria ao criá-las. No entanto, se fica como sedimento da ação do homem o que foi historicamente criado, esta cristalização da criação humana que atravessa os tempos é a cultura em ato, a articulação do conjunto de relações e instituições dentro das quais toda nossa vida humana surge e dialeticamente se realiza. O realizar-se implica novas condições que modificam as já existentes e produzem uma nova cultura. A his-

tória produzida, como plataforma da qual parte um novo ser, é elemento essencial a considerar, mesmo nos casos em que o sujeito reage, luta e transforma esse meio histórico externo. Mas há que se deixar de olhar a história como uma compreensão do passado para utilizá-la como uma projeção para o futuro.

"Em outras palavras, a História passou a ser um modelo cuja contemplação fornece regras para a ação, tendo por finalidade a atualização da idéia de liberdade". (23)

A atualização da idéia de liberdade no mundo atual somente se pode dar no contexto da relação Estado/Sociedade Civil, e a ação, neste sentido, exige a vida pública, para que a possível coincidência entre palavra viva e palavra vivida possa surgir e assegurar a sobrevivência das instituições através da criatividade.

Se se trata de assumir uma consciência de situação, é porque já não é possível aceitar o caráter racionalista absoluto dos paradigmas da civilização ocidental, o que seria apriorístico e dogmático, e também por ser evidente que o racionalismo moderno acusa indícios de crise. Isto se expressa basicamente na limitação ou esgotamento deste modelo para responder satisfatoriamente aos problemas existenciais do homem contemporâneo.

Sobretudo nos momentos de crise que precedem as mudanças históricas, a cultura, antes de mais nada, deve ser opção diante da vida; opção compromissada, que seleciona valo-

res e que tem, na prática da política, como mediação na vida pública, a forma de preenchimento virtual desses novos valores.

A política se situa no campo da opinião. Daí sua natureza dialógica, que propõe a verdade como factual. Isto implica que, a partir da prática política, a opção pela verdade dos fatos assegura que a seqüência dos mesmos pode ser diferente, por ser o campo do possível sempre mais amplo que o campo do real.

O problema, então, quando se considera a relação Estado/Sociedade Civil com o fim de questioná-la, é que nosso pensamento, nossas atitudes e, conseqüentemente, nossas decisões não chegam à realidade das coisas, porque deixam de se considerar alterações básicas, cujo grau de mudança envolvido é tão fundamental e, ao mesmo tempo, tão sutil que a tendência é não percebê-las. Assim, sem uma avaliação das tendências mais amplas que estão reestruturando nossa sociedade, agimos sobre suposições ultrapassadas.

Como diz John Naisbitt refletindo sobre as "Megatendências",

"Sem contato com o presente, estamos fadados a fracassar no futuro que se revela. Temos de nos desvencilhar deste abraço mortal do passado e lidar com o futuro. Precisamos entender esta nova sociedade de informação e as mudanças que traz. Precisamos reconceituar nossos objetivos nacionais e globais para nos adaptarmos à nova economia de informação". O autor acrescenta ainda, que

"... as tendências, como os cavalos, são mais fáceis de levar na direção em que já caminham" e "a mudança ocorre quando há uma confluência dos valores em mutação e a necessidade econômica, e não antes" (24).

Justamente por considerar que a problemática da relação Estado/Sociedade Civil é o palco em que a História, em se processando, a processa, é que pretendo repensar tal relação considerando: a) as tendências do mundo hodierno, tendo como valor fundamental a opção pelo diálogo político, que implica a pluralidade de opinião; b) como objetivo a alcançar, a questão-chave da democracia participativa, em que as pessoas afetadas por uma decisão são parte do processo de se chegar a esta decisão; c) e como elementos a elucidar, os fatores estruturais do Estado contemporâneo, em especial do Discurso Jurídico do Direito Administrativo, que, ao nível da instância jurisdicional, tanto encobre disfunções, com sérios reflexos políticos e sociais, como acena com possibilidades de transformações substanciais na relação Estado/Sociedade Civil.

O diagnóstico desta consciência de situação, que se faz necessário, se dá mediante a interpretação das tensões no âmbito da sociedade como um todo, em sua interação com o Estado, e o que se verifica pode ser distinguido como um paradoxo da referida relação. Este paradoxo tem origem com o crescimento, parece que inexorável, das funções políticas, sociais e econômicas do Estado, que aglutina cada vez mais as decisões fundamentais nos centros de poder, agigantando sua estrutura administrativa (e aqui o enumerar é aleatório, eis

que essas funções se confundem). A expansão do Estado constitui um movimento irreprimível e condicionado quer às exigências tecnológicas, quer à expansão demográfica e consequente atendimento das condições de vida da sociedade.

A manifestação do paradoxo se dá ao nível da crise de legitimação da governamentalidade, quando a ambivalência da sociedade é expressa pelo sentimento, muito difundido, de impotência do indivíduo, ou do cidadão, com queixas incessantes contra o "big government", por um lado, e, por outro, este mesmo governo prospera graças aos indivíduos e cidadãos, não apenas por lhes ser útil e indispensável, mas porque as reivindicações que a ele se encaminham têm uma abrangência social e um cunho existencial, concreto, que foge à capacidade privada de atender, e que proporcionalmente reforça o crescimento do governo.

O antropólogo Leszek Kolakowski em seu artigo "A aldeia inalcançável" apanha muito bem esta idéia quando diz que

"imperceptivelmente, habituamo-nos à idéia de que é dever e competência do Estado nos tornar felizes, que, se formos privados de alguma coisa, ou se pensarmos que o fomos, o responsável é o Estado, e que distribuir a felicidade é tarefa da burocracia onipotente" (25).

Mas se a questão é colocada em termos da satisfação acima formulada, por parte da sociedade, sob o ponto-de-vista da reflexão científica ou teórica, ela se reverte como investigação em busca da eficiência do aparelho governamental. Tal eficiência não deve ser apenas definida pelo respeito às

regras, mas, também, pela realização de funções e pelo alcance dos objetivos desejados.

No que concerne às normas e instituições públicas afetadas ao Direito Administrativo, que está completamente imiscuído nesta problemática como instrumento legal, o que se tem, exatamente, é ineficácia e efeitos não desejados, insuficiência instrumental e desajuste jurídico.

Assim, com o pano-de-fundo da relação Estado/Sociedade Civil/Administração Pública, serão investigadas, sob a forma de ensaio, as razões desta ineficácia e insuficiência, aparecendo ambas como conflito estrutural, concreto e teórico, no âmbito do Direito Administrativo.

Tendo como substrato o debate, já institucionalizado na discussão científica relativa aos problemas administrativos, sobre a dicotomia "centralização"/ "descentralização", partirei da base comum a essa dicotomia, qual seja, o fato contraditório de que: a) o Estado, em uma formação social capitalista, desempenha concomitantemente um papel limitado em suas possibilidades de disposição, por ser instrumentalizado e supervisionado pelos juristas e mantido em consonância por técnicas centralistas e financeiramente alimentado pelo volume de arrecadação de impostos; b) e necessita, cada vez mais, organizar e regulamentar o contexto funcional sócio-econômico, o que implica o recrutamento de especialistas, os meios de investimentos correspondentes e uma descentralização adequada a cada situação. Ou seja, o governo do Estado é centrali-

zado como poder e descentralizado como função.

Em vista desses problemas estruturais que pretendo analisar, tudo parece indicar que, no nível teórico, o repensar do Direito Administrativo é uma urgência, em termos de ajuste do ordenamento jurídico à realidade do contexto sócio-estatal, com o fim de dar subsídios à procura de estratégias novas e adequadas para a eliminação das ineficiências e ineficácias no interior da administração pública, no âmbito da estrutura concreta.

É claro que a repercussão do exercício de repensar o Direito Administrativo é de amplo espectro, ou seja, abranja um posicionamento epistemológico, pois requer uma definição do referente teórico além de fatalmente exigir uma redefinição do sistema jurídico em que está inserido fazendo despontar o que se convencionou chamar de disfunções relacionadas à insuficiência do ordenamento jurídico como um todo, para acompanhar as transformações do Estado Contemporâneo. Significa dizer que, também no que tange à teoria propriamente dita, na área do Direito, ocorre a mesma insuficiência, sendo a este aspecto que se atribui o conflito estrutural teórico mencionado.

Relembrando a ambição do poeta Octávio Paz quando deseja a reconciliação do ato com a palavra, e aquilo que Maquiavel asseverou nos primórdios da Ciência Política sobre a cidade ideal, este ensaio para repensar o Direito Administrativo implica desmitificar certas falácias muito utilizadas

hoje em dia em discursos "impressionistas" de juristas e políticos, tais como "Estado de Direito", "Harmonia e Independência dos Poderes", conquistas da "Democracia Representativa", "Neutralidade da Administração", "primado da Lei" e outras mais que não encontram verificação empírica, e que servem de pressupostos a variadas elaborações e propostas.

Como diz Bobbio, em paráfrase ao texto bíblico, "é sempre mais fácil ver o ramo no olho dos outros que a trave no próprio" (26), o correspondente desta atitude desmitificadora é entender que no decurso de suas multiformes utilizações, estas expressões adquiriram os mais variados significados e são etiquetas aplicáveis aos mais variados conteúdos. É entender, também, que desde a origem do Constitucionalismo os problemas do Estado, da relação entre suas organizações com o Direito e a Democracia, tornaram-se sempre mais e mais complexos e, portanto, sempre mais refratários a serem encerrados em fórmulas de efeito e enquadramentos teóricos.

A ação do Estado é, e sempre foi, coerente com a dialética externa e interna das forças sociais e, portanto, com os níveis de organização da Administração Pública e das reivindicações internas e externas à mesma. Assim, se o Estado é ou está para ser redefinido, considerando sua intervenção cada vez mais acentuada na economia, a hipótese geral da qual eu parto é que por razões estruturais já não é mais possível analisar teoricamente o Direito Administrativo com base em pressupostos já ultrapassados, como os referidos, e em uma concepção de Estado que também foge à realidade atual. Em ou-

tras palavras, trata-se de superar conceitos jurídicos sedimentados no referente teórico do Estado Moderno — Estado de Direito Burguês, da "era constitucionalista", e demonstrar os reflexos desta superação no âmbito do Direito Administrativo.

Considerando o Estado como expressão de uma relação social, procurarei compreender o jurídico em suas relações com o conjunto do todo social e verificar até que ponto se confirma a tese de que, apesar de o Direito Administrativo ter sua fonte formal no "aparelho" do Estado, seu ordenamento mantém íntima relação com a estrutura econômica, política, cultural, social e administrativa da sociedade. Isto forçosamente altera uma concepção doutrinária que se possa formular sobre o mesmo, exigindo inclusive o repensar de sua natureza jurídica em termos teleológicos.

Daí decorre o fato de se caracterizar esta análise como de cunho interdisciplinar, que fica mais adequada na forma de um ensaio, porque está nessa região de fronteiras que tentativamente se aproximam de uma composição do objeto de estudo, como um campo não-fragmentado: o que significa integrar o jurídico, o político, o econômico, o administrativo e o social num conjunto de hipóteses que pretenda captar o sentido do movimento interno do Direito Administrativo.

Pela sua história, doutrina, princípios e composição, sabemos que o Direito Administrativo é prisioneiro da fórmula do positivismo jurídico, dentro de uma concepção ju-

ridicista do Estado. Sabemos também que ultimamente recrudes-
cem os debates sobre o tema da ampliação da cidadania (sempre
mal resolvido em períodos anteriores da história), o que está
dentro da temática geral da construção de um Estado democrá-
tico de direito. Sendo assim, o ângulo institucional da con-
cepção juridicista do Estado é falacioso, e dentro da temáti-
ca referida, o problema verdadeiro consiste em verificar a na-
tureza do Estado contemporâneo intervencionista e gerente dos
interesses da sociedade, para, desta forma, viabilizar a abor-
dagem sobre as transformações a serem processadas no Direito
Administrativo, no sentido da sua contribuição estrutural ao
projeto de alargamento do campo da cidadania; da participação
dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisões; e da cri-
ação de mecanismos de controle do Estado por parte da socieda-
de.

Este Estado gerente, esta economia da era da informá-
tica, especificamente capitalista, terá qual política e quais
instituições jurídicas? Derruídos os nexos e as antigas insti-
tuições que solidarizavam o Estado com a Sociedade Civil, que
sistema de ordem deverá prevalecer na democratização real da
relação entre Estado, Sociedade Civil e Administração Pública?

Surge daí uma dificuldade: a de serem determinados
limites teóricos rígidos e estipulados os parâmetros acadêmi-
cos que legitimem o esforço criativo almejado, quiçá alcança-
do.

Sabemos que o caráter dinâmico que se quer dar ao Di-

reito como um todo, e em especial ao Administrativo, está obstaculizado, quer na teoria, quer na prática, justamente pelas certezas estratificadas historicamente. Tais certezas compõem um conjunto de princípios e enunciados colocados tradicionalmente como eixo central da reflexão, um "corpus" teórico cujo conhecimento é aplicado à realidade social e escolas e mestres que formam o "senso comum teórico dos juristas" como fonte do saber. Gera-se, destarte, uma inadequação entre o que é dito e se pretende para o Direito e o que é conquistado pela sua aplicação. E o objetivo desta reflexão é incidir na área desta inadequação, tentando localizar as "fendas" que estão a separar o teórico da prática, redimensionando o eixo de reflexão, pondo de lado o que está estratificado e tentando formulações que considerem os diversos enfoques do mesmo panorama, dentro de uma nova perspectiva.

Esta vontade de incidir sobre o "novo" fica, evidentemente, sem defesa, nos moldes da produção acadêmica, e faz trazer à pauta o pensamento de Jean Piaget. A propósito do processo de criação científica, foi-lhe perguntado se haveria alguma diferença entre a criação científica e outros tipos de criação, como a das artes plásticas, da literatura, etc. Ele respondeu que, a respeito, adotava três procedimentos específicos:

- "a) Não se deve ler antes nada referente ao domínio do saber em que pesquisamos. Somente ler depois de ter forjado as próprias idéias;
- b) Ler o mais possível dentro dos domínios vizinhos;
- c) Ter cabeça dura."

Comentando estes conselhos, dizia Piaget:

"Se se começa abordando um tema, lendo tudo que foi escrito sobre ele, é muito mais difícil produzir o novo. Enquanto que se formos diretamente ao tema e depois compararmos, descobriremos que ou bem repete-se o que já foi feito, ou bem existem algumas diferenças. E estas diferenças podem ser frutuosas".

Dizia também ser preciso ler nos domínios vizinhos,

"porque todo ensaio sobre o conhecimento deve ser por natureza interdisciplinar. É impossível desassociar os procedimentos reais da inteligência da axiomatização, da racionalização, da formalização que faz o lógico ou o matemático, e assim por diante. É impossível isolar o indivíduo do seu meio social, etc."

Perguntou-lhe então seu colega Jean Claude Bringuier: "Apesar disso a Universidade traçou quadros bem definidos; no ensino existe a Sociologia, a Biologia, isto, aquilo. Boas etiquetas". Respondeu Piaget: "A questão é saber se isto é um bem ou uma catástrofe". Jean Claude: "Será uma catástrofe?" Concluiu Piaget: "evidentemente" (27).

Este diálogo de Jean Piaget com Jean Claude Bringuier expressa, na realidade, um postulado epistemológico daquele que é sem dúvida uma autoridade na epistemologia contemporânea e que aqui é trazido no intuito de respaldar o ponto-de-vista do qual pretendo partir para refletir sobre o objeto proposto, qual seja, o de pressentir na esfera do Direito Administrativo o campo jurídico que, por excelência, fará frente ao agigantamento da esfera burocrática do Estado, a-

brindo espaços para o efetivo exercício da cidadania. Isto é, criando canais de comunicação entre a Sociedade Civil e o Estado, de modo a tornar real a prática política, forma de mediação para a busca de soluções para os problemas sociais, e, ao mesmo tempo, forma de controle do poder do Estado como instância funcional e solucionadora destes mesmos problemas.

Resumindo a idéia, trata-se de questionar o Direito Administrativo diante das transformações do Estado contemporâneo, no Brasil, para verificar as possibilidades de transformá-lo em um freio aos avanços da máquina burocrática, porque pode conter canais jurídicos que garantam a cidadania de maneira eficaz, ao tempo em que permite à sociedade participar das decisões e controlar a atuação do Estado no cumprimento das mesmas.

Por outro lado, o caráter oscilante, vago e incerto do nosso conhecimento do futuro contrapõe-se a qualquer tentativa de esquematizar a ação racional, de reduzi-la a uma técnica e de estabelecer certezas. A natureza radical deste paradoxo de ordenar o que todavia não se consolidou se explicita na consciência de uma situação de crise por que passa a civilização contemporânea, em todas as instâncias, nas mais diversas sociedades: ao tempo em que não admite a possibilidade de se tomarem modelos tradicionais para superá-la, torna-se instrumento de análise para a produção de outros (ou novos) modelos.

Sendo assim, tanto ao nível da forma, quanto do con-

teúdo optei pelo discurso ensaístico, que é o mais facilitador de uma obra aberta, onde o diálogo é sempre possível porque a intertextualidade é sua marca fundamental. Segundo Massaud Moisés, Professor de Literatura da Universidade de São Paulo, em seu "Dicionário de Termos Literários", o vocábulo "Ensaio" vem do Latim "exagium", ação de pesar, que significa "experiência", "exame", "prova", "tentativa", e sua conceituação mais moderna deriva dos "Ensaaios", de Montaigne, sofrendo logicamente as conotações impostas pela natural evolução da atividade literária. Tomando por base as reflexões do moralista francês, o ensaio se caracteriza pelo

"auto-exercício da razão que — por isso mesmo que repele toda e qualquer autoridade externa — busca, dentro da disciplina interior da própria razão legisladora, tornar inteligíveis as coisas"... Regem o ensaio "três idéias básicas: a) o auto-exercício das faculdades; b) a liberdade pessoal; c) o esforço constante pelo pensar original". "Breve no geral, o ensaio contém a discussão livre, pessoal, de um assunto qualquer. O ensaísta não busca provar ou justificar suas idéias, nem se preocupa por lastreá-las eruditivamente, nem, menos ainda, esgotar o tema escolhido; preocupa-o, fundamentalmente, desenvolver por escrito um raciocínio, uma intuição, a fim de verificar-lhe o possível acerto: redige como a buscar ver, na concretização verbal, em que medida é defensável o seu entendimento do problema em foco." (28).

Mais do que legitimadora, esta referência à etimologia e à semântica da forma "ensaio" busca tornar viável, em termos de conteúdo, esta reflexão sobre o Direito Administrativo, levando em conta as transformações que se processa-

ram e se processam nas distintas áreas de conhecimento das Ciências Sociais, e o que se tem dito sobre as mesmas, conjecturando as repercussões jurídicas de tais fatos, a partir da constatação de transformações que se expressam genericamente por "crise".

Operacionalmente, então, desenvolvi o ensaio em três etapas, articulando-as de molde a canalizá-las para o veio jurídico, discutindo-as especificamente através dos conceitos que mais importam para a lógica daquilo que quero concluir. Daí porque tomarei certos conceitos ou análises das áreas da Economia, da Ciência Política, da Sociologia e da Psicologia que são coerentes com o ponto-de-vista que adotei, sem, no entanto, aprofundá-los, mas aceitando-os tais como elaborados por seus autores. Parecerá discutível, sob o ângulo teórico e acadêmico, tal atitude: — Haveria, de outro modo, necessidade de um ensaio?

Pretendendo ter deixado claro, nesta primeira parte com que método e material de análise trabalharei, bem como tendo esclarecido, a seguir, o conteúdo sobre o qual refletirei e dentro de que forma expositiva me expressarei, o plano deste ensaio fica sumarizado em dois segmentos contínuos:

- I - Objetivando refletir criticamente sobre o contexto contemporâneo do Estado e da Sociedade brasileira, analisando suas práticas através da estrutura da Administração Pública, quando esta implementa políticas sociais e medidas governamentais através de seus procedimentos;

II - Analisando a estrutura do Direito Administrativo — que legaliza e instrumentaliza, com sua super-regulamentação, práticas procedimentais discricionárias, porque já não atende aos princípios e postulados sob os quais é formulado, estando defasado, inoperante e descaracterizado na realidade em que atua — proponho o repensar do Direito Administrativo, a partir do novo referencial detectado, e aparelhando-o com mecanismos que simplifiquem os procedimentos, estabeleçam canais de comunicação e participação da sociedade nas decisões e propiciando meios de controle da atuação governamental, via pela qual o exercício da cidadania será uma prática efetiva, porque garantido juridicamente.

Concluirei que a relação ora discutida "é um problema de dialética. A coisa cresce tanto em quantidade que, num certo momento, tem que dar um salto na qualidade" (29). E, como John Maynard Keynes, na sua época, e apesar de tido como conservador, já asseverava, em função dos paradoxos gerados pelos problemas econômicos e dos conseqüentes impasses que a sociedade enfrentava para superá-los, repito:

"Devemos inventar uma nova sabedoria para uma nova era. Enquanto isso, se queremos fazer algo de bom, devemos parecer heterodoxos, problemáticos, perigosos e desobedientes diante dos que nos precederam... A longo prazo estaremos todos mortos. Os economistas se atribuem tarefa demasiado fácil e demasiado inútil se, em momentos tempestuosos, somente podem dizer que quando o furacão se

distancie o oceano voltará a estar tranqüilo." (30)

O mesmo se pode dizer dos juristas ...

NOTAS

- (1) MURARO, Rose Marie. Por uma erótica cristã; primeiras indagações. Rio de Janeiro, Vozes, 1985. A autora refere, no preâmbulo que "Não importam os nomes, só as idéias interessam..." dada a "candência" do assunto de que trata (sexualidade). Valho-me do espírito da postulação, dado que o ensaio visa a propor idéias, desligado de teorias cujas referências, por serem questionados, já não cabem como fundamentação.
- (2) Otto Mayer, Ernest Forsthoff, Maurice Houriou e Adolf Merckl são tidos como alguns dos clássicos da literatura jurídica na área do Direito Administrativo, dentro da doutrina positivista do Direito, de acordo com os princípios do constitucionalismo do Estado de Direito Moderno.
- (3) Charles Debbasch e André Laubadère, incluindo na enumeração Jean Rivero e Augustin Gordillo, são autores de uma linha mais crítica à inadequação do sistema jurídico diante das transformações por que passa o Estado; começam já a apontar os necessários questionamentos à vinculação Estado/Direito, mas recuperam o dogmatismo ao proporem saídas jurídicas formuladas sob os mesmos postulados positivistas, mesmo dentro da linha neomarxista. Podem ser referidos ainda Jackes Gleizal e Elias Diaz.
- (4) NAISBITT, John. Megatendências: as dez grandes transformações que estão ocorrendo na sociedade moderna. São Paulo, Círculo do Livro, Abril, 1983. O autor aplica o método da "análise de conteúdo", centrando-a sobre as notícias do "mídia e da informática", veiculadas no Primeiro Mundo, incluindo países da Europa Ocidental e América do Norte, com ênfase na sociedade estadunidense.
- (5) Harold Lasswell é o formulador do método "análise de conteúdo", cujos postulados, instrumentais e técnicas de quantificação, avaliação e interpretação expõe no livro "A linguagem da política".
- (6) CARDOSO, Fernando Henrique. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. In: — Economia e movimentos sociais na Amé-

- rica Latina. São Paulo, Brasiliense, 1985. p.19.
- (7) Idem, ibidem, p.17.
- (8) CARBONIER; Jean. Sociologie juridique. Paris, Presses Universitaires de France, 1972. Considerando a origem social da norma jurídica sustenta o autor que vários sistemas jurídicos podem coexistir, no mesmo momento e no mesmo espaço social, defendendo a tese do pluralismo jurídico. p.141 e segs.
- (9) CARDOSO, Fernando Henrique. op.cit. nota 6, supra, p.17.
- (10) RIVERO, Jean. Aoud annuaire européen d'administration publique.1978 (183-194). v.1. p.183-94.
- (11) Idem, ibidem, p.186.
- (12) HABERMAS, Juergen. Para a reconstrução do materialismo histórico. São Paulo, Brasiliense, 1983. O autor expõe as temáticas que fundamentaram os sistemas de legitimação do Estado, no decorrer de seu desenvolvimento (p.231 a 237).
- (13) Idem, ibidem, p.231.
- (14) VEYNE, Paul Marie. Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história. Brasília, Cadernos da UnB, 1982. O autor expõe as categorias privilegiadas por Michel Foucault ao propor uma nova forma de ver e dizer a História (p.154).
- (15) Idem, ibidem, p.161. A expressão é utilizada com a mesma intenção de Habermas (v.nota 12) quando se refere Wehner.
- (16) Idem, ibidem, p.159.
- (17) Idem, ibidem, p.158.
- (18) Idem, ibidem, p.165.
- (19) HABERMAS, Juergen. op.cit. nota 12, supra, p.228.
- (20) BOBBIO, Norberto. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro, Graal, 1982. O conceito é extraído pelo autor da obra de F. Engels, Ludwig Feuerbach e il punto d'approdo della filosofia classica tedesca (Roma, ed. Riuniti, 1969. p.68; ed. brasileira: Obras escolhidas. São Paulo, Alfa-Ômega, v.3). Está inserido na análise crítica de Bobbio em relação à concepção de A. Gramsci, partindo da funda-

- mentação em "A sociedade Civil em Hegel e Marx" (parte 2. p.31).
- (21) LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Brasília, Universidade de Brasília, 1980. Em "Fundamentos" (p.17-47).
- (22) MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. O trecho encontra-se no último parágrafo do "Discurso sobre a reforma do estado de Firenze", p.54.
- (23) LAFER, Celso. In: ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. São Paulo, Perspectiva, 1979. Prefácio, p.15.
- (24) NAISBITT, John. Megatendências; as dez grandes transformações que estão ocorrendo na sociedade moderna. São Paulo, Círculo do Livro, Abril, 1983. p.9, 13, 176, 181.
- (25) KOLAKOSWSKI, Leszek. A aldeia inalcançável. Revista Humanidades, 2 (8):53-65, jul./set. 1984. p.55-6.
- (26) BOBBIO, Norberto. Qual socialismo? discussão de uma alternativa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. Esta obra contém artigos em que o autor mantém a discussão sobre a impossibilidade de conciliar a democracia real com o socialismo, criticando a inexistência de uma proposta marxista que dê a forma do Estado socialista democrático, uma vez que a preocupação fundamental das correntes marxistas se reduz à crítica contumaz ao capitalismo, sem oferecer alternativas concretas. Enquanto isso, examina as questões que devem ser resolvidas historicamente para que as fórmulas socialismo/democracia coexistam. Sua leitura foi fundamental para situar a argumentação deste ensaio (p.24).
- (27) FALCÃO, Joaquim de Arruda. Uma proposta para a sociologia do direito. In: PLASTINO, Carlos Alberto, org. Crítica do direito e do estado. Rio de Janeiro, Graal, 1984. p.59-64. O trecho sobre Jean Piaget encontra-se citado neste artigo, à p.61, tendo como fonte BRINGUIER, Jean Claude. Conversations libres avec Jean Piaget. Paris, Ed. Robert Laffont, 1977. p.189-191.
- (28) MOISÉS, Massaud. Dicionário de termos literários. 2. ed. São Paulo, Cultrix, 1978. Pela autoridade que representa na sua área de conhecimento, vale enfatizar sua citação sobre o entendimento da forma literária "ensaio". Acrescente-se: "... o ensaio diz respeito ao fato de encerrar 'experiências, o saber que se destila da vida' e

'(...) tem de ser necessariamente crítico (...) na medida em que a crítica é a antítese do obscurantismo e traduz o repúdio do sono dogmático" (p.176). E, ainda: "(...) o ensaio vale menos pelo acerto ou procedência das idéias que pelos horizontes que descortina aos dois interlocutores, um ativo, porque compõe o escrito, outro passivo até certo ponto, porque reage aos conceitos expendidos, acolhendo-os ou refutando-os" (p.177). De onde, é impossível, no ensaio, dissociar a forma do conteúdo, segundo o mesmo autor.

- (29) Nelson Werneck Sodré, historiador e sociólogo brasileiro, da corrente marxista, falando sobre o salto qualitativo da produção na área da mídia; aproveitou a idéia para fazer analogia com o que se passa com o Direito Administrativo, em relação a sua super-regulamentação. Extraído de reportagem na Revista Isto é, 451: 36, 14 ago. 1985.
- (30) KEYNES, John Maynard - referência retirada de SCHWARTZ, Gilson, "Um pássaro raro", a propósito de Keynes, sua vida e obra, publicado no Folhetim, de 5/6/83 p.8-9, suplemento do jornal Folha de São Paulo, não havendo indicação da fonte.

CAPÍTULO I

A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO
DO ESTADO CONTEMPORÂNEO EM TRANSFORMAÇÃO

1 QUE PAPEL ATRIBUIR À CRISE?

"A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo não pode nascer; neste interregno, surge uma grande variedade de sintomas mórbi-dos."

Gramsci

Trabalhar com o conceito de crise constitui tarefa que, no mínimo, é crítica. A produção teórica que se fez e se faz sobre a "crise", em lato e "stricto sensu", dentro e fora de filiações doutrinárias, operacionalizando-a ou não como categoria que atue como eixo para a reflexão, leva fatalmente à constatação de que, no fundo, o conhecimento que se busca da realidade, para melhor encaminhamento das questões, se defronta com o fato da procura de "melhores" verdades. E o problema, hodiernamente, é que "... no passado, a crítica tinha por objeto chegar à verdade; na idade moderna, a verdade é crítica" (1).

Entendendo esta "verdade crítica" como as verdades estabelecidas, que pouco-a-pouco vão sendo desestabilizadas, desfeitas, sem que outras se lhes oponham e se imponham, tor-

na-se passível constatar uma crise da verdade diante da "moderna idolatria das idéias gerais".

Umberto Eco, ao comentar, em seu livro "Viagem na irrealidade cotidiana" o desenfreado debate que se operou em relação à crise, a partir dos anos cinqüenta, ironiza sobre as "mil e uma utilidades" que à mesma se quer atribuir em termos de princípio explicativo, e pergunta: "Mesmo que se admita ... a antiguidade da crise, continuo não entendendo o papel que se quer que ela desempenhe" (2).

Sem o objetivo de entrar nesse debate sobre a crise, mas pretendendo fazer valer um ponto-de-vista que leva em consideração um determinado enfoque conceitual referente a ela, tal como o sistêmico de Habermas e Offe (3), defendo a posição de que existe uma real situação de crise no contexto da civilização ocidental contemporânea, a qual necessariamente tem suas repercussões na relação entre Estado e Sociedade Civil.

Esta afirmação é fundamentada numa leitura crítica e sem comprometimento de filiação, relativamente à produção teórica na área das Ciências Humanas e Sociais, pela qual se depreende uma procura por novos modelos de explicação ou de solução para os problemas políticos, econômicos, sociais, jurídicos, entre outros. Para me valer das palavras de Luiz Werneck Vianna, esta leitura provoca uma forte sensação de que

"... temos vivido uma dupla revolução, uma e outra ainda não inteiramente materializadas, na medida em que sua a-

ção tem sido, por assim dizer, subterrânea; ainda não repercutindo em toda sua força na consciência, nas instituições e na política. Como se fôssemos, a um só tempo, contemporâneos e não contemporâneos delas: a que se expressa na modernização econômica destes últimos vinte anos e a que se indica pela emergência das massas a uma livre cidadania" (4).

Muito mais forte, porém, do que mera sensação é a evidência de certezas palpáveis, concretas, que se nos antepõem nesta nossa época que seguramente é caracterizada por confrontações e descontinuidades. Apenas para mencionar: confrontações a nível de falta de especificidade entre regimes de esquerda e de direita, ante o papel do Estado no contexto do capitalismo contemporâneo; e descontinuidades que se manifestam como mudanças estruturais provocadas pela sofisticação da tecnologia na "aldeia global".

Roberto Campos refere que essas confrontações se estabelecem no jogo de freios e contrapesos para a construção de uma nova ordem econômica internacional, em cuja arena os Estados soberanos desempenham um papel novo, peculiar, para o qual é necessário que se busquem princípios de explicação que realmente encontrem uma verificação empírica. A organização desta nova ordem deve levar em conta os deslocamentos dos eixos de poder, a partir de toda uma dinâmica de interdependência entre as nações, que obriga o reequacionamento do embate ideológico, do político e do econômico (5).

Isto significa dizer que a análise dos papéis que as Nações passaram a desempenhar no cenário mundial não se dá

mais a partir da sua absoluta (in)dependência, gerada pelo grau de (sub) desenvolvimento, mas as fórmulas dos novos teoremas de equacionamento das (inter)relações estão ainda esperando pela produção do conhecimento de novas regras, resultantes das novas confrontações. A intenção não é entrar no mérito dessas equações, mas apontá-las como elementos geradores da crise presente no âmbito internacional, e que fatalmente repercutem na ordem interna dos Estados-nações.

Não há como negar as incertezas que se nos deparam quando encaramos as relações internacionais e aquilo que parece constituir o objeto mais central das mesmas: a questão do endividamento e o mercado de importações e exportações, o comércio internacional, os oligopólios, as multinacionais, e os conglomerados para não falar na política de armamento nuclear.

Estes são fatores de variada ordem que, sem dúvida, põem em situação crítica a atuação governamental dos Estados, quando considerados sob a ótica de atores principais na implementação de políticas que, por sua vez, requerem uma adequada instrumentalização jurídica em forma de planejamentos e medidas legais. Dizendo de outra forma: estes fatores são tonalidades da tinta que dá a coloração ao quadro do Estado intervencionista contemporâneo, a que poderíamos atribuir o adjetivo de "hodierno", cuja essência é a providência, a administração de metas e a adoção de estratégias, quer em âmbito interno, quer externo.

No que concerne às "descontinuidades", fala-se nesta

categoria — muito utilizada nas investigações em epistemologia das Ciências Sociais — não no sentido operacional nela implicado "interna corporis", mas com uma conotação empírica, dada pela constatação de substanciais mudanças nas relações políticas, na produção do conhecimento e da ciência, bem como na visão do mundo.

Contrariamente ao que se possa supor, não é na economia que se detectam as transformações na origem, porque, na verdade, após a Segunda Guerra Mundial houve espantosa e inigualável expansão econômica a nível mundial. Esse fato estabelece um período de continuidade ao "boom" industrial anterior à Primeira Guerra e, tecnologicamente, decorre do que se pode entender como cumprimento da promessa de prosperidade feita nas últimas décadas do século XIX.

Que se pretende, então, dizer, com as mencionadas descontinuidades? Trata-se, na verdade, de alterações estruturais, de fundamentos que se modificam sob nossos pés, enquanto o conhecimento necessário para a formulação de novas teorias na área econômica, política e social não fornece os postulados para a melhor resolução dos problemas por parte das administrações e dos governos.

As alterações estruturais envolvem a descoberta de novas fontes de energia, novas constituições e produções de materiais, a exploração de outros campos — do espaço e dos oceanos — e a nova forma de distribuição e organização da vida em sociedades, nas megalópoles. Estes são fatores fun-

damentados numa nova base de conhecimento.

É evidente que, no campo econômico, se refletem, articulam e manifestam todas estas alterações estruturais, mas as diferentes bases de que emergem geram aquilo que se antecipa como uma nova visão do mundo, na medida em que o tipo de produção é outro, porque outros são os meios utilizados.

Se a preocupação, em nossa época, concentra-se nos recursos energéticos que sempre alimentaram as indústrias, tais a eletricidade, o petróleo e outras fontes minerais, que se encaminham para o esgotamento, o desenvolvimento da indústria da informática está proporcionando as bases aptas ao novo tipo de produção da "sociedade de informação" (6); a energia que se procura é aquela que alimentará não mais meramente as máquinas, mas as mentes. Com o recurso da computação e da robótica, a informação será a energia para o trabalho da mente. O impacto das fontes de informações imediatas forçosamente alterará as organizações, os meios, os métodos e até os valores, afetando a educação, o ensino e aprendizagem e, conseqüentemente, a forma de reprodução das instituições e dos saberes na sociedade. A sociedade passará a controlar a administrativização a que está sujeita, administrando este controle com os recursos que a informática proporciona.

No que diz respeito à produção de novos materiais, fala-se do esgotamento dos recursos naturais, como se levanta a necessidade de consciência da preservação ecológica, ao mesmo tempo em que se buscam alternativas tecnológicas que se sofisticam e aperfeiçoam, abandonando a prática de buscar a

natureza como princípio. Isto marca o deslocamento do interesse: da substância, para a estrutura; do artesão, para o cientista; da oficina, para os laboratórios; da experiência concreta, para a matemática superior abstrata. Tais fatos imprimem aos planos um objetivo finalístico e economicamente preocupado com a compensação, quer de custos quer de produtividade e de aplicação. Dentro desta mesma lógica coloca-se a saída para o espaço e para os oceanos como recursos ainda disponíveis e alternativos para o futuro da vida, que fatalmente se encaminha para a organização em megalópoles.

Em rápidas pinceladas quer-se inventariar a diversidade e a complexidade das novas situações com que se depara a civilização contemporânea, que, se não dispõe de categorias apropriadas para elaborar a organização e o funcionamento dessa nova realidade, todavia já conta com uma nova percepção, qual seja, a de sistemas, crucial para a base desse conhecimento que tem novos fundamentos (7).

Obviamente, a esta conjuntura não está imune o Estado. Como se não bastassem as determinantes estruturais, avultam as contingências da interdependência que ocorre a nível internacional, por questões da economia de mercado, da divisão internacional do trabalho, das novas configurações nacionais, etc. A isso se acrescentam as demandas políticas, sociais e econômicas que se somam aos encargos governamentais, internamente, tanto como conseqüências conjunturais do quadro capitalista contemporâneo, quanto como agravamento das necessidades sociais não atendidas por um Estado em crise fi-

nanceira e funcional.

Ao dizer de Habermas,

"visto historicamente, o Estado — desde o início — teve de proteger contra a desintegração a sociedade normativamente definida em sua identidade (...) O Estado moderno, inicialmente realizou essa função garantindo um sistema de economia privada cujas condições de existência eram subtraídas à ação do Estado (...) Mas na medida em que o processo econômico capitalista penetra cada vez mais em esferas novas de vida e as submete ao seu princípio de socialização, o caráter sistêmico da sociedade burguesa torna-se mais intenso. A interdependência da situação nessas esferas — que eram outrora esferas privadas — aumenta a permeabilidade delas às alterações, conferindo a essas últimas uma dimensão politicamente relevante" (8).

O interesse no exame destas situações contemporâneas da complexidade social e contingente crise do Estado em sua relação com a Sociedade Civil relaciona-se à especulação das tendências que prenunciam um princípio historicamente novo de organização, cuja percepção somente nos é dada por uma visão sistêmica da conjuntura política, econômica e social. Neste contexto, o que se quer caracterizar como crise na relação entre Estado e Sociedade Civil fica implícito na incapacidade dos governos de resolver satisfatoriamente as três grandes tarefas pelas quais podem ser avaliados:

- a) uma política conjuntural que garanta o crescimento econômico;
- b) uma ação orientada para as necessidades coletivas e que influencie a estrutura produtiva;

c) as correções que devem ser efetuadas na rede das desigualdades sociais (9).

Estes argumentos são apontados a partir de um enfoque exploratório, cujo objetivo central é elaborar uma nova hipótese de trabalho que disponha de campo analítico abrangente, com base em formulações teóricas que pretendo sejam também sugestivas do novo. Adaptando Boaventura de Sousa Santos quando fala sobre "as transformações recentes da natureza do poder do Estado ..." em seu artigo "O Direito e a Comunidade", diria que este

"objetivo não se obtém sem sacrificar por vezes a prudência da análise que se quer assente em sólida prova empírica. Esta está ainda em grande parte por obter e não se obtém sem que por ela se 'chame' a partir da teoria. O chamamento será tanto mais escutado quanto mais longe se fizer" (10).

É este o chamamento que procuro formular, atribuindo à constatação de uma conjuntura em crise o papel de material de análise da qual serão extraídas proposições para o 'novo' em matéria de Direito Administrativo.

2 O CARÁTER POLÍTICO-DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS GOVERNAMENTAIS

"Atualmente, um novo modo de pensar vem se impondo: o sistêmico. E com ele emerge a noção fundamental de sistema, com o qual pretende-se dar conta da nova forma de sociedade histórica que se estrutura nessa nossa época de mutação: a sociedade interativa, onde tudo é definido pela e a partir da interrelação/interação de seus múltiplos elementos. A teoria social moderna aprendeu cognitivamente as sociedades como totalidades dominadas por elementos que tinham seu fundamento avaliado como metassocial, simples e infinito: deuses que explicavam o mundo dos homens ou leis e princípios eternos que submetiam e controlavam esse mesmo mundo. Hoje, nos encontramos em um contexto onde nada é mais pensado como externo ao social e, por conseguinte, começamos a apreender as sociedades como conjuntos interrelacionados, interativos, complexos e finitos e, sobretudo, responsáveis por si mesmas".

Wilmar do Vale Barbosa

Essa forma de compreensão do social traz consigo uma série de questões que indicam um novo sentido para a sociedade.

A questão mais urgente que se coloca, numa conjuntura em crescente complexidade, é: o que temos na sociedade brasileira hoje em matéria de administração? Disparamos de uma Administração Pública com uma gigantesca estrutura profundamente separada dos interesses gerais do país. O povo brasileiro não vê na administração pública um instrumento de progresso social, visando ao interesse geral e ao bem comum. Ao contrário, visualiza-a como um imenso e multiforme aparelho, composto por inúmeras máquinas que funcionam com objetivos próprios, ou seja, têm seu fim em si mesmas. Esta é a opinião geral detectada na análise de conteúdo das matérias informativas e expressa, de forma peculiar, uma questão que em "linguagem sistêmica" (11) pode ser definida como a insatisfação generalizada da população diante das disfunções, da ineficiência e da ineficácia da estrutura administrativa estatal, que não corresponde às expectativas sobre políticas sociais implementadas ou solicitadas, porque há sérias distorções ao nível das decisões e das práticas procedimentais.

Sob o enfoque da questão administrativa, numa sociedade altamente complexa, em suas contradições e nos desníveis sociais, o fundamental, na formulação de uma proposta de conserto dos problemas, não é partir de uma norma geral mecânica. Isto seria aceitar os mesmos postulados normativistas ultrapassados, aplicando a uniformidade sobre uma conjuntura

está realmente concentrada na sociedade, mesmo que contendo interesses de grupos, classes, movimentos, mas cada um a seu turno fazendo suas conquistas.

O que está subentendido nesta maneira de raciocínio, na verdade, é uma visão dos sistemas sociais num sistema complexo global, onde as práticas é que determinam os resultados. E isto é o que sempre aconteceu e acontece, nas diversas estruturas da sociedade e do Estado; apenas é preciso que se evidencie com um novo modo de enxergar e de dizer as coisas, aceitando que a prática é que melhor retrata a realidade, nas relações da Sociedade, consigo própria e com o Estado.

Falando da realidade da Administração Pública através de suas práticas procedimentais, importa assumir o fato de seu funcionamento, tornando-o transparente. Quer dizer, é preciso deixar de fixá-lo; como uma abstração, mediante modelos de "dever ser", para radiografá-lo "como é", e, a partir de seu real conhecimento, estabelecer mecanismos de mediação com os usuários, de modo a tornar a estrutura administrativa do Estado uma instância facilitadora da relação entre Estado e Sociedade Civil.

Neste sentido, a prática da administração pública pode ser definida como a execução detalhada e sistematizada do Direito chamado público. Toda aplicação particular da lei geral é um ato de administração; por exemplo: o estabelecimento e o recolhimento de taxas, a prisão de um criminoso, o transporte e a entrega de correspondência, a aparelhagem do exér-

cito e o controle dos preços ao consumidor, etc. São todos obviamente atos de administração, e a lei geral, que dirige a execução de tais atos, é expressão formal e abstração dessa administração. Os amplos planos da ação governamental constituem objetivação de uma política; a execução detalhada de tais planos é administração, e a formalização legal é Direito Administrativo.

Desta forma, a Constituição concernem, propriamente, somente aquelas instrumentalidades do governo, as quais, como lei geral, controlam as leis específicas. Assim, nossa Constituição Federal deveria observar este princípio, dizendo nada mais que os grandes propósitos do poder executivo, falando do presidente da República, que é controlado pelo Poder Legislativo, ao exercer o poder de polícia e o poder discricionário do governo, com capacidade de apelar ao Poder Judiciário, quando necessário interpretar decisões, a fim de guardar os princípios gerais, e não apenas pedindo aos outros poderes a mera legitimação para tais decisões, como sói acontecer.

Tais assertivas expressam a distinção sutil entre o desejo do que deve ser e aquilo efetivamente que é, porque o administrador — e aqui o substantivo de toda a governamentalidade — pode ter e tem o seu próprio desejo na escolha dos significados de sua administração, quando concretiza sua ação, e estes significados inelutavelmente se imprimem à abstração formal da lei administrativa, mais propriamente a regulamentação da administração.

Disso decorre que um estudo comparativo de formas de governos poderia orientar para a estruturação de uma concepção administrativa que, no estado democrático, assenta em bases essencialmente diversas daquelas existentes no estado não-democrático. Mediante um estudo desta natureza, nós poderíamos seguramente extrair a essência da democracia, determinando as questões que afetam o bem-estar público geral, fundado sobre a estrutura política da "vontade geral", e seria viável, também, encontrar um conjunto de regras de boa administração. Mas é de salientar que isto se aplica sempre a questões regionais e requer a total descentralização das medidas administrativas, o que não implica dizer que o planejamento não seja global.

Quanto mais se ampliam as funções concernentes à administração, mais os governos adquirem uma forte estrutura semelhante que os assemelha uns aos outros, embora seus objetivos possam diferir. Constata-se, portanto, que a imensa estrutura governamental dos Estados hodiernos está possibilitando generalizar o tipo de Estado contemporâneo como aquele que gerencia a vida da sociedade, porque serve de mediador para a maior parte de seus problemas, como trabalho, habitação, transporte, alimentação, saúde, educação, cultura, lazer, previdência e assistência, estando as expectativas de justiça social garantidas por instituições que, embora discutíveis, não deixam de assegurar uma relativa estabilidade à ordem social.

É seguro insistir, hoje-em-dia, sobre esta real se-

melhança entre os governos, apesar dos diferentes regimes políticos, porque a característica generalizada é o gradativo aumento de atribuições e o correlato abuso de poder pelo Estado que, se são facilmente expostos e acusados pela opinião pública, são também, paradoxalmente, condicionadores da dependência popular do governo estatal. No entanto, mesmo que seja seguro estabelecer a semelhança entre Estados, pela identidade dos fins da administração legitimadora dos governos, é necessário livrar-se de tomar como iguais princípios políticos e jurídicos da administração que, na essência, são absolutamente diferentes. Enfim, pode-se comparar tipos de Estados pelos seus governos, mas somente nos casos em que se mantiverem presentes as diferenças fundamentais de condições e de conteúdos essenciais de cada Nação, os quais, necessariamente, são implementados por uma política bem definida em que a ordem jurídica se torna instrumento coadjuvante.

Exatamente pela brecha da ordem jurídico-política infiltra-se o elemento distintivo das administrações e, se a política aponta diretrizes, é o jurídico, no entanto, que estatui o império de sua observância. Conseqüentemente, impõem-se como instâncias inseparáveis de uma mesma realidade, sendo que ao jurídico cabe espelhar e cristalizar a nova ordem, dentro de uma organização efetuada por postulados políticos democráticos.

A palavra "política", no sentido vulgar em que é empregada, como parte de um sistema corrompido, nada tem a ver com o significado da palavra em termos epistemológicos. Sob

este ângulo, "política é ação", ação que deve ter o controle de regras, e a política do governo, o controle da direção de um governo tem, por este motivo, sido o supremo objetivo das revoluções e das reformas, desde a história antiga. A progressiva marcha da democracia tem sido a gradual extensão do direito de participação efetiva neste controle, pelos homens e mulheres comuns, que são governados e que servem ao governo. Em seu verdadeiro sentido, a política não pode, pois, ser entendida fora da administração, nem esta fora da política, porque certamente ninguém deseja ser excluído do controle, deixando que as regras fiquem livremente, nas mãos de poucos que fazem o que desejam. Sendo assim, a definição social do que seja política constitui a expressão da materialização do espaço de luta do poder, e é através da reestruturação da prática política, do "fazer política", ao dizer de Norbert Lechner, que dependerá, em boa medida, a construção da sociedade futura. Para ele,

"a condição de possibilidade da política é considerá-la como um momento da produção e reprodução da sociedade por ela mesma", propondo "... considerar a construção de ações recíprocas e, particularmente, a determinação recíproca dos sujeitos como o núcleo central da prática política" pois, "a política é, por certo, ação instrumental que aponta determinado objetivo segundo um cálculo de meios e fins", sendo também um "... ritual de reconhecimento recíproco em uma identidade coletiva" que se expressa na formalização das relações sociais. Esta formalização, ao mesmo tempo em que distancia os homens entre si, é, por sua vez, indispensável para que a subjetividade se possa expressar"(12).

Em outras palavras, a política, como a ação que deve ser praticada com o controle de regras, determina as coisas que devem ser feitas para fixar a política geral do governo, em amplo sentido, assim como influencia os atos particulares dos funcionários ou atores governamentais até ao nível da seleção desses mesmos agentes, num sentido mais estrito. Estes são, todos, atos políticos que repercutem, alteram ou modificam a efetiva "razão de Estado", ou melhor a efetividade da Administração Pública. Eles torcem a direção da política pública. Eles controlam os regradores e estabelecem as relações da sociedade com o Estado, segundo as razões da administração.

Quem são os regradores? O governo, ou seja, o grupo de homens formalmente organizado e reconhecido que, por certo tempo, exercita ou executa o poder efetivo de implementar, conduzir e controlar os serviços públicos. Dizendo de outro modo, as coisas que estes regradores ou governantes fazem — ou seja, o trabalho, o desenvolvimento e o reforço do controle, assim como o estabelecimento e o gerenciamento dos serviços — formam o conjunto da administração pública, que põe em prática a política governamental.

Pode parecer, à primeira vista, que temos duas categorias distintas de atividades: política e administração. Isto levaria a supor que bastaria agrupar as agências do governo de forma que ficasse separado o que é administração daquilo que é política, mas quando voltamos a examinar o real trabalho do governo, encontramos dificuldade em distingui-

las. Isto se dá basicamente quando analisamos a "discricionariedade" — o uso do julgamento — que é o elemento essencial na determinação da "política" — sempre no sentido da ação que visa certos fins.

Quando o governo aplica qualquer um de seus regulamentos, é discricionário. Ele não só tem poder, mas, por circunstâncias, é compelido a determinar uma política. Especificando: é impossível analisar o trabalho de qualquer empregado público desde a hora em que o começa, pela manhã, até a hora em que o conclui, à noite, sem descobrir que algum ato executado guarde semelhança ou contenha traços discricionários. Poder-se-ia mesmo afirmar que é impossível descobrir alguma posição, na governamentalidade, isto é, em qualquer nível do serviço público em que o elemento discricionário esteja ausente, exceto, é claro, aquele puramente operacional, mecânico, ou com possibilidades de mecanização. O que ocorre no processo da administração é um contínuo fluxo de decisão-ação-decisão-ação que consubstancia o procedimento administrativo.

Segundo Niklas Luhmann, o procedimento se constitui de sistema de ações dentro de um processo de tomada de decisões no sistema empírico de ações sociais, cujo efeito mais eficaz é provocar a prontidão antecipada para a aceitação das decisões. Isto ocorre pelo fato de existirem instâncias decisórias que reduzem a confrontação direta entre os contendores, tornando as oposições difusas e repartindo a responsabilidade pelo ato de decidir. Desta forma, mesmo que as decep-

ções sejam inevitáveis o desencadear do procedimento produz um reconhecimento da decisão (13). O mérito da análise sociológica de Luhmann, no âmbito da teoria dos sistemas, é justamente o de apontar para a prática procedimental das estruturas sociais, dentre as quais a administrativa, que se estende como uma malha intrincada que perpassa a totalidade do tecido social, em que o procedimento sistêmico, sociologicamente concebido, funciona como uma técnica de neutralizar decepções, sendo a legitimidade das decisões uma ilusão produzida e funcionalmente necessária. Neste "continuum", a discricionariedade procedimental implementa a política governamental nos mais diversos níveis e sob a gama de critérios circunstanciais que dão um caráter casuístico à maior parte das decisões.

É de salientar, no entanto, que as ações administrativas diferem grandemente, seja quanto ao grau de automatização, seja quanto ao de sua discricionariedade. Enquanto não for possível estabelecer a medida exata da importância discricionária relativa a cada ato, não poderemos discernir as diferenças que existem, mas, sem dúvida, apesar dessas diferenças em graus discricionários, elas formam uma série contínua que redundará, por fim, numa limitação imposta ao sujeito passivo da administração, a qual está eivada dos objetivos que interessam ao administrador.

É dentro desta linha de raciocínio que podemos considerar as instituições governamentais como fazendo parte, indistintamente, da categoria administração estatal ou governa-

mental, sem estabelecer divisões entre aquilo que é poder discricionário e administração propriamente dita. Em um primeiro plano, porque esta divisão, a rigor, não existe claramente e, num segundo plano, porque é da especificidade da atividade administrativa do estado o caráter discricionário, cujo grau já afirmei ser impossível estabelecer, o mesmo sucedendo com a complexidade ou a importância, em termos da política estabelecida.

É evidente que — em um governo centralizado e organizado em administração direta e indireta, mas dividido hierarquicamente segundo setores específicos que corporificam os ministérios, que, por sua vez, se estruturam em autarquias e departamentos — a complexidade do funcionamento obedece à lógica da estrutura burocrática. Nesta, os funcionários executivos e administrativos trabalham sob as ordens de uma direção e coordenação que emitem instruções e determinam conferências, apontamentos e decisões fiscais e disciplinares, onde há uma inerente classificação das ações discricionárias que procedem do topo até a base do sistema. Assim, a discricionação, ou seja, o uso do julgamento, é o direito que a administração tem de escolher, mediante certos limites e de acordo com as próprias finalidades e competência.

Esses limites, à medida que se desce a pirâmide hierárquica, tornam-se cada vez mais estreitos, sendo as tarefas menores, isto é, compostas de poucos e invariáveis elementos. Convertendo esta análise, e indo no sentido inverso da pirâmide, do indivíduo em sua seção, da divisão, do setor, de-

partamento, gabinete e chefe executivo, o escopo e a importância de discricionariedade se expandem ou aumentam. Esta expansão da espécie de julgamento ou escolha certamente não vai em simples progressão aritmética. Obviamente, o supervisor ou o chefe de um setor têm responsabilidade em cada uma das decisões e também pelas interrelações entre as decisões, o que não pode ser expresso em grau, mas pela relativa responsabilidade que o afeta, considerando as demais. Isto, do ponto-de-vista teórico.

Na prática, confrontamo-nos com variações desta hipótese geral e teórica da mecânica administrativa na esfera discricionária, que decresce paralelamente à subdivisão do trabalho e que pode ser classificada sob três amplos enfoques:

- a) Num enfoque prático, que diz respeito ao pessoal administrativo, quando se consideram os funcionários no exercício permanente do cargo, concentram eles maior poder discricionário para desempenhar suas funções do que seus colegas, que não possuem cargo, apesar de estarem no mesmo setor administrativo (não são incomuns os casos em que o funcionário subordinado, no exercício do cargo, exerça maior poder discricionário que o supervisor, que não está no cargo);
- b) Sob um enfoque mais funcional, observa-se que é quase humanamente impossível em uma grande empresa, para a pessoa que está no topo da hierarquia

organizacional, manter sob sua alçada todas as matérias de relativa importância discricionária. Se isso ocorresse, poderia acontecer de emperrar a máquina administrativa, o que entretanto sói acontecer, servindo de desculpa para todos os males, tanto por manter sob sua alçada, quanto por não manter. Em outras palavras, isto quer dizer que, por razões funcionais e operacionais, o chefe deve subordinar a seu critério as principais matérias, distribuindo em linha de importância as remanescentes, o que redundará na divisão do poder discricionário e na diluição da responsabilidade;

- c) Quanto ao terceiro enfoque, diz respeito à inversão de valores na atribuição discricionária, quando se verifica que justamente aquele funcionário que deveria deter maior parcela de poder de decisão, contrariamente dela não dispõe. É o caso daqueles que mantêm contato direto com o cidadão usuário, com o público, e que estão na base dos serviços públicos, com condições, portanto, de receber os problemas e solicitações na íntegra, e dispondo de melhores elementos para avaliá-los e julgá-los. Para especificar: é o caso dos inspetores de saúde, dos auditores fiscais, dos assessores de gabinete, etc. Todas essas funções requerem mais e mais importantes condições discricionárias — do ponto-de-vista do cidadão usuário — do que aquelas que estão afastadas do contato com o público e

que, no entanto, são as que implicam a verdadeira capacidade decisória.

Esta microanálise pretende focalizar a forma centralizadora das decisões num mecanismo que entra em contradição, no nível factual, com a descentralização das ações.

Com se vê, o poder discricionário caracteriza a administração pública, possibilitando que se detecte em sua prática procedimental uma gradação, em nível de importância, e uma distribuição estratégica de prioridades em espécies bem definidas, tais como a política, a administrativa propriamente dita, a técnica, a importante, a não-importante, a judicial, a executiva, a legislativa ou constitucional. Mas estas são espécies impossíveis de serem pinçadas nos atos individuais de desempenho normal do trabalho administrativo. Não existem diferenças inerentes a sua natureza, no propósito ou no caráter da discricção. A classificação de um ato individual, sob qualquer uma dessas categorias, dependerá mais da existência de um superior objetivo institucional, ligado a um conjunto de valores e interesses dominantes, num dado tempo e lugar, do que o casuísmo circunstancial. Exemplificando: a vacinação de escolares pode ser uma tarefa técnica, sem importância, um trabalho meramente administrativo; ou, dependendo dos objetivos governamentais, a vacinação pode ser importante e política. É possível que tal medida seja inspirada sob uma jurisdição constitucional ou ato legislativo ou judicial, ou, também, que resulte da discricção executiva ou administrativa.

Mas, na verdade, não importa se um ato tem caráter executivo, legislativo, ou judicial, porque estes são puramente conceitos institucionais e fogem de uma divisão prática do trabalho que caracteriza a Administração Pública, principalmente, porque trata-se de características que não são inerentes à coisa a ser feita, mas resultam da própria iniciativa tomada. A coisa em si é sempre de caráter administrativo do governo. Ser um ato político ou não-político constitui aspecto indecifrável, quando se examina apenas o ato, e isto somente será descoberto examinando o ato em relação ao contexto social e governamental.

Por fim, o que pretendo, com este tipo de análise, é discutir e aprofundar o debate sobre a nova feição da tarefa governamental. O conjunto de atribuições dos governos contemporâneos, do qual não escapa o brasileiro, não é decididamente, o resultado de uma teoria aplicada como um processo de tentativa por erros e acertos, como grande parte das filosofias do Estado foram formadas. Muitas teorias atribuíram maior ou menor intensidade aos fatos porque os consideraram em relação aos homens e ao contexto formado pelo grupo circunstancial que, em dada época, contava com um número limitado de fatores e um objetivo bem definido. Possivelmente, John Locke e Montesquieu hoje seriam surpreendidos com a complexidade de papéis do Estado. No entanto, à sua época eles apenas enfrentaram os mecanismos de controle do poder arbitrário que se desenvolveu com a decadência do feudalismo, com o surgimento dos partidos políticos, a educação geral e a democracia. Pensavam, então, que a divisão tripartida dos poderes e o sis-

tema de freios e contrapesos era uma filosofia acabada e verdadeira, o que lhes pareceu suficiente para dar o arcabouço da liberdade civil e a segurança contra o poder arbitrário, dois valores que permanecem constituindo desejos supremos da espécie humana, ao lado de outros que se acrescentaram historicamente, com o desenvolvimento da civilização.

Hoje em dia, tanto a liberdade civil e a segurança, como expressão dos Direitos Humanos, quanto a preservação do meio ambiente, a melhoria da qualidade de vida e a dignidade das condições de trabalho são valores que se inserem na alçada do Estado, para que as garanta, objetivando uma justiça social fundada na igualdade. Assim, frente a esta nova situação e às novas necessidades, encaramos os poderes governamentais instalados no seio da sociedade como uma estrutura que surgiu para ficar, mas mantendo-se, em última instância, como uma superempresa a que cabe gerir a vida da Nação, tarefa administrativa que dinamiza a forma em que estes poderes se concretizam.

A nova e fundamental função que os governos assumem, neste processo de desenvolvimento das sociedades, implica pensar, organizar e implementar um plano consistente e central da vida nacional. E isto requer uma nova divisão real do trabalho e, em consequência, incorporar as novas formas de relações sociais segundo os meios de produção contemporâneos, numa sociedade da era de informática.

Por conseguinte, há que revitalizar a divisão dos po-

deres sob o enfoque do caráter administrativista do Estado contemporâneo, concebendo a administração em dois sentidos: aquele que projeta, planeja e implementa as políticas sociais e aquele que executa, põe em prática e concretiza essas diretrizes governamentais.

3 AS DISFUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ESTRUTURA LEGAL QUE A INSTRUMENTALIZA

A análise do poder discricionário da Administração Pública deixa cifrado o caráter político de que ela se reveste. No mundo em que se movimenta a governamentalidade, o executivo é chamado a dirigir e a impor o plano de ação do governo, atribuindo-se aos grupos representativos de assessoramento, deliberação e execução o papel de a considerarem e adotarem as linhas mestras das várias partes deste plano. Nesta diversidade de implicações, o aspecto voluntário da ação humana, que caracteriza a ação administrativa, constitui fator que não pode ser desprezado quando se reflete sobre a discricionariedade administrativa, ante a complexidade do sistema e as contingências dos interesses em jogo.

Por outro lado, como afirma Hely Lopes Meirelles "a atividade discricionária encontra plena justificativa na impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige", acrescentando que "essa liberdade funda-se na consideração de que só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar

os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência da prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica — lei — de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo" (14).

Destarte, o poder discricionário marca efetivamente a prática procedimental da Administração Pública com o caráter da política vigente e a instância administrativa, por estar afeita às relações de poder, está sujeita, conseqüentemente, às contaminações do tráfico de influências que faz circular os interesses de grupos dirigentes, elites, setores, etc... Não é em vão estar a mesma limitada pelos princípios da legalidade, da moralidade, da finalidade e da publicidade (15) todos tendo em vista o "bem comum" e o "interesse coletivo". Apenas, tais conceitos, na conjuntura atual, não passam de estereótipos em cujo bojo cabem as mais variadas explicações.

Dentro destes princípios, que se encontram intimamente vinculados com a essência filosófica do "bem comum" e do "interesse coletivo", o resguardo da moralidade do ato administrativo é a via pela qual a Administração Pública estaria legitimada para a coletividade, porque é a moral que inspira o legítimo. Como se percebe, esta esfera gira em torno de critérios de valor e lida com conceitos inaprisionáveis em paradigmas, eis que estreitamente vinculados com a cultura e com a história dos povos e das sociedades, sendo por isso

mesmo, vulneráveis aos mais variados conteúdos que se lhes queiram imprimir.

Tanto é assim que, após a crítica neomarxista ao Estado de Direito, de concepção positivista, que marcou o constitucionalismo ocidental a partir da formação do Estado moderno, estes conceitos foram sofrendo gradativamente uma perda de especificidade. Quanto mais foram pregados e empregados nos discursos sobre justiça social, mais difícil se tornou aprisioná-los em um conteúdo histórico concreto, quando analisados em relação às condições de vida nas sociedades do Terceiro Mundo. Então, não é por este eixo conceitual que uma análise da Administração Pública terá retratada a sua realidade, mas é pela desmistificação e abandono total destes princípios que se revelará a prática discricionária e política que a caracteriza, pois importa muito mais observar os problemas de origem e a fisionomia interna do ato administrativo do que sua simples roupagem externa ou formal.

Assim, apesar do princípio norteador da legalidade do ato administrativo, a administração, assim como o homem, tende a ser a legisladora de si mesma. Essa tendência — sempre marcada pelo contexto histórico, político, social e econômico — é que evidencia a conveniência do exame real das intenções ou práticas administrativas, através de critérios técnico-instrumentais de orientação sócio-política, à luz dos quais é possível uma avaliação bem aproximada da realidade.

Tais critérios tanto são expressos com caráter teó-

rico-científico, quanto caíram no domínio do senso comum, sendo frequentemente utilizados nas avaliações e questionamentos críticos da opinião pública e intelectual, acompanhando a própria história da Administração Pública no Brasil. São eles a efetividade, a eficiência, a eficácia e a relevância, que estão na proporção inversa, respectivamente, das disfunções, ineficiência, ineficácia e defasagem que se costuma atribuir à Administração Pública na sociedade brasileira contemporânea.

No Brasil, depois do enfoque jurídico, essencialmente normativo e estreitamente vinculado à tradição do Direito Administrativo Romano, que caracteriza toda a história colonial até a primeira República, a Administração Pública acompanha, embora defasada no tempo, o esquema evolutivo ocorrido na Europa e nos Estados Unidos, adotando, a partir da década de 30, um caráter empresarial fundamentado nos princípios da Escola Clássica de Administração postulados por Fayol e Taylor (16). Isto significa que a classe dirigente brasileira passou a cultivar a eficiência econômica, preocupando-se muito pouco com as variantes de natureza humana e sócio-política da administração. Com a ascendência das ciências do comportamento, após a Segunda Guerra Mundial, os administradores brasileiros sofreram sensível influência da Escola Psicossocial da administração norte-americana, passando a adotar um enfoque mais comportamental, cuja preocupação básica é a eficácia na consecução dos objetivos estabelecidos (17).

Já nas décadas de 60 e 70, e início de 80, começou a

ocorrer a crescente contribuição das ciências sociais para a Administração Pública, e os critérios técnicos e instrumentais de eficiência e eficácia tradicionalmente dominantes passaram a ceder lugar ao critério sócio-político da efetividade, que considera as variáveis situacionais que afetam as organizações. Este tipo de enfoque se foi gradativamente enriquecendo com os desenvolvimentos teóricos da antropologia e das ciências políticas, vindo a assumir destaque o critério-chave da relevância humana, que passou a fundamentar as análises sobre os parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública brasileira.

Com este bosquejo sobre a evolução histórica das teorias que fundamentaram a estruturação da Administração Pública no Brasil, é possível situar em bases concretas a conceituação que lhe é atribuída em termos negativos, na medida em que, mediante a pesquisa de opinião revelam-se marcadamente os conceitos de disfunção, ineficácia, ineficiência e defasagem como características de seu funcionamento e desempenho.

A definição dos conceitos de efetividade, eficiência, eficácia e relevância constitui tema por demais controvertido, pois a literatura especializada adota terminologia diversificada e, em muitos casos, até ambígua, como sôi, aliás, acontecer quando se trata de conceitos que impliquem valoração. Em consequência, é preciso definir a natureza dos critérios de desempenho administrativo de cada termo para que se evidencie a especificidade que adquirem numa análise crítica

cujo objetivo é conhecer a realidade prática, no sentido de extrair os elementos necessários à formulação de uma proposta de ajuste entre a instância jurídica que instrumentaliza o procedimento administrativo e o funcionamento da administração. Este ajuste visa fundamentalmente evitar o aumento da burocracia, com a criação de mecanismos burocráticos. É pertinente esclarecer que, segundo a opinião corrente, o quadro de ineficiência generalizada atribuído à Administração Pública tem, como uma de suas causas, o excesso de burocracia, aqui entendida em conotação negativa, contraproducente, emperadora do funcionamento dos órgãos públicos.

De outro modo, na medida em que se pretendem objetivos de eficiência, eficácia, efetividade e relevância, a serem operacionalizados por mecanismos jurídicos, devem ser oportunizados meios efetivos de alcançá-los através da ação dos interessados. Ou seja, tanto o usuário do serviço público prestado pela administração, quanto a própria estrutura administrativa estarão instrumentalizados por um Direito Administrativo ordenado de acordo com os critérios imprimidos aos atos e fatos da administração, dando, concomitantemente garantias jurídicas para seu controle efetivo.

Este entendimento quer significar que se faz necessária a integração dos conceitos científicos com a técnica jurídica, num movimento de síntese dialética em que a contribuição da soma jurídica representará o aperfeiçoamento do procedimento administrativo, que, por sua vez, incorporará mecanismos de controle para a sua eficiente, eficaz e efetiva con-

cretização.

Assim, a eficiência (do latim "efficientia", ação, força, virtude de produzir) é o critério administrativo que revela a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, de energia e tempo. Na história do pensamento administrativo, o conceito de eficiência está associado ao de racionalidade econômica, por preocupar-se em encontrar os meios e procedimentos mais adequados para alcançar resultados e metas, independentemente de seus conteúdos humanos e políticos ou de sua natureza ética. Nesse sentido, é eficiente aquele que produz o máximo com o mínimo de desperdício, de custo e de esforço, ou seja, aquele que, em sua atuação, apresenta uma elevada relação produto/insumo (18).

A influência da psicologia na teoria administrativa viria, especialmente através dos comportamentalistas, modificar o conceito de eficiência, no confronto com o de eficácia.

Etimologicamente, eficácia significa capacidade ou potencialidade para alcançar resultados almejados. A preocupação central dos defensores da eficácia como critério de desempenho administrativo é o alcance dos objetivos estabelecidos. Alguns autores diferenciam eficácia interna de eficácia externa, em função da natureza intrínseca ou extrínseca dos objetivos. Intrinsecamente, a eficácia está associada à eficiência, manifestando o grau de satisfação com o funcionamento interno da administração; extrinsecamente, reflete a preocupação com as ações estratégicas para a consecução dos

objetivos de natureza política do sistema social, estando então vinculado com o critério de efetividade (19).

O conceito de efetividade (do verbo latino "efficere", realizar, cumprir, concretizar) surgiu na administração contemporânea como um esforço de superação dos conceitos de eficiência e eficácia. Efetivo significa real, verdadeiro, que causa efeito concreto. Em outras palavras, a efetividade é o critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou a resposta desejada pelos participantes da comunidade. Em certos aspectos, o conceito de efetividade está associado ao de responsabilidade social, segundo o qual a administração está obrigada a responder pelos próprios atos em função das preocupações e das prioridades vigentes na comunidade.

A efetividade se impõe como o critério central da administração para o desenvolvimento, uma construção teórica associada à Administração Pública comparada que floresceu após a Segunda Guerra Mundial, no contexto mais amplo da teoria política. Sua preocupação fundamental é a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria das condições de vida humana. Nesse sentido, a efetividade, tentando superar as limitações de eficiência associada à produtividade interna das organizações e da eficácia comprometida com a consecução dos objetivos organizacionais, "se refere a objetivos mais amplos de equidade e de desenvolvimento econômico-social" (20). Na realidade, o conceito de efetividade supõe um compromisso real e verdadeiro com os objetivos sociais e as

demandas políticas da comunidade, mas a materialização desse compromisso exige da administração um envolvimento concreto na vida da comunidade através de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa. Para descrever o grau de compromisso político da administração, alguns autores adotam o conceito de relevância, ao invés de efetividade, podendo esta ser concebida numa perspectiva política, e aquela, numa perspectiva filosófica e antropológica (21).

Relevante é aquilo que realmente importa, que tem valor. Importância e valor para quê e para quem? Para os indivíduos integrantes de uma comunidade, como um todo, que nela desenvolvem uma forma qualitativa de vida humana associada. O conceito de qualidade de vida humana associada é específico de cada cultura e, como tal, é definido em função das percepções e interpretações dos participantes dessa comunidade. Associada a esta noção, assim, a relevância tem o sentido de pertinência, de ligação, de relação com alguém ou algo. Implica

"uma conexão definida, significativa e lógica entre duas realidades — de um lado administração, de outro a qualidade de vida humana dos participantes, definida de acordo com suas próprias opções existenciais" (22).

Desta forma, a relevância está em função dos significados concretos dos atos e fatos administrativos da Administração Pública em relação com a sociedade civil. Mas esta concepção teórica só é possível mediante uma teoria administrativa que parta da experiência real, em função direta da

postura participativa e interrelacionada da estrutura administrativa com os membros da Sociedade Civil.

A significância que o critério da relevância adquire está em que não só representa critério-chave que inspira os demais critérios, de eficiência, eficácia e efetividade, como serve de princípio norteador para o estabelecimento quer da política geral de governo, quer da política no sentido pragmático da prática procedimental da Administração Pública.

No Brasil, após a Reforma Administrativa ocorrida com o Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, os quatro paradigmas, delineados pelos critérios de eficiência, eficácia, efetividade, relevância, passaram a coexistir na estruturação da Administração Pública, em termos teóricos evidentemente, e podem ser revelados através de uma análise de texto do referido Decreto-Lei. Todos aparecem como princípios norteadores das práticas administrativas regulamentadas e inspiram a política administrativa que o governo se propôs adotar mediante a reforma que implementou. Por este mesmo motivo, a coexistência de tais princípios com outros, de natureza política e de natureza jurídica, forma um quadro extremamente complexo, em confronto com a realidade da prática, em que o fator econômico é o estuário onde deságua a imensa maioria das dificuldades, mas o fator da vontade política do regime em governo é que na verdade determina os rumos intrínsecos e extrínsecos da Administração Pública.

Através de uma visão crítica sobre o ordenamento ju-

rídico que instrumentalizou a referida vontade política, tendo o Decreto-Lei 200 como centro nervoso de uma imensa ramificação, regulamentadora, sobressai o fato de que, concomitante com a coexistência conflituada de princípios jurídicos e administrativos, ocorreu um transbordamento da organização política do Estado e do papel que este foi chamado a desempenhar. Diante destas condições de caráter jurídico, administrativo, político e econômico, o quadro da organização institucional passou a refletir uma série de contradições, com perda efetiva de eficiência, eficácia e efetividade do sistema administrativo e do regime da governamentalidade. Neste contexto, a relevância das políticas implementadas é o critério mais controvertido, porque feito um balanço da qualidade de vida do povo brasileiro na atualidade, fica demonstrada uma total distorção entre os meios disponíveis e os fins atingidos. A comparação dos aspectos julgados relevantes para a adoção das políticas, com os recursos econômicos disponíveis e potenciais, e com os princípios da reforma administrativa implementada, revela que os objetivos almejados não foram atingidos em sua integralidade, e, quando se aproximaram do resultado satisfatório, isso se deu com custos sociais muito elevados.

Selecionando, dentre outros fatores, aquele que diz respeito ao poder discricionário da Administração Pública, tanto no âmbito do seu funcionamento interno, quanto em sua atuação como governo, e relacionando-o com a vontade política das instâncias atuantes nos regimes de governo do Brasil das três últimas décadas, entendo que tal poder consubstancia um

dos problemas de caráter jurídico-político que mais merecem avaliação e, conseqüentemente, propostas de resolução na conjuntura do momento constituinte. Isto, porque o vejo diretamente associado com a característica política da Administração Pública e, neste corolário, houve dissociação e conflito entre os princípios jurídicos e os administrativos.

Por este mesmo caminho, aliás, foi que se descaracterizaram os princípios do ordenamento jurídico como um todo, e, em especial, os do Direito Administrativo, que passou a atuar como um instrumento fundamental, ágil e hábil para as interações do sistema social como um todo e, principalmente, para a dinâmica do relacionamento Estado-Sociedade Civil-Administração Pública. É possível afirmar com tranqüilidade que aí se localiza o desajuste estrutural entre o que está expresso — como princípios e programas no ordenamento jurídico — e a realidade concreta da sociedade, porque a lei, em vez de expressão da vontade coletiva, passou a ser instrumento de maleabilidade do sistema, carregando, através de suas subespécies, substantivadas na regulamentação, a vontade política circunstancial, casuística, afeita ao jogo de poder e do tráfico de influências.

Especificando o que seja vontade política, em coerência com a concepção mais pragmática de que se vale este ensaio, entendendo política como a ação que estabelece os meios para atingir os fins, diria, em termos de ideal, que vontade política é o estabelecimento de objetivos relevantes para a qualidade da vida humana associada, no sentido do de-

envolvimento, do bem-estar e da justiça social. Mas, assim como a lei não é apenas texto, e a política não se faz só de ação, arte e ciência, porque estão imersas no contexto, a vontade política funciona, na realidade, com base em interesses, expressando-se sob influência do controle mais ou menos imperfeito do comportamento humano, controle que resulta de hábitos voluntários de aquiescência combinados com a ameaça de uma coerção provável. Em essência, essa vontade política se fundamenta na interação de hábitos de cooperação moldados por interesses, influências e ameaças.

Nenhuma política pode ser posta em prática sem a administração. Os partidos políticos são organizados para exigir o que deveria ser feito. Os executivos ocupam o poder para decidirem como essas coisas se devem fazer, mas quem as executa são os administradores. No governo ou na atividade econômica, os serviços administrativos se organizam em hierarquias ou cadeias de comando, formando uma pirâmide funcional em que um pequeno número de superiores dá ordens a grupos maiores de subordinados, que, por sua vez, transmitem ordens mais detalhadas a um grupo ainda maior de subordinados diretos, e assim sucessivamente, formando um fluxo descendente de ordens. O funcionário do posto inferior da cadeia põe em execução as ordens recebidas ao lidar com o público. Esta é a estrutura burocrática que consubstancia a Administração Pública e, em burocracias deste tipo, o usuário do serviço público está a mercê da discricionariedade que, provavelmente, carrega uma vontade política.

No sentido descendente, em que as ordens circulam, a responsabilidade é exigida a partir de cima, sendo cada subordinado responsável perante seu superior, que, se espera, controle a atuação dele, tendo geralmente poderes para o recompensar ou punir. Mas, neste fluxo de responsabilidade, é pouco comum serem os superiores responsabilizados perante seus subordinados. Neste sentido, os exércitos, as burocracias político-administrativas, as hierarquias eclesiásticas e as organizações econômicas e financeiras que, de uma forma ou de outra, exerceram a administração do Brasil nas três últimas décadas comandaram a vontade política e, além do mais, detiveram as rédeas do fluxo administrativo, de molde a não abrirem os próprios flancos a uma responsabilização social e moral, mesmo porque estavam arribadas sobre uma regulamentação jurídica arbitrária e, muitas vezes, circunstancial que lhes dava inteira sustentação.

Sem entrar no debate sobre o conteúdo dessa vontade política que se imprimiu à discricionariedade dos setores da Administração Pública, em sentido amplo e restrito, interna e externamente, no Brasil pós-64 — a qual tem sido esmiuçada e analisada em todos os estilos: acadêmicos, científicos, políticos, jornalísticos, etc; que apontam causas, conseqüências e projeções — apenas refiro, a fim de deixar claro, um dos fatores primordiais que agravou o desajuste estrutural ocorrido na sociedade brasileira.

Aponto, como tal, a chamada política do desenvolvimento e segurança nacional, que consubstanciou a ideologia de

idêntica denominação, que agregou, através de anéis de interesse, no dizer de F. H. Cardoso, os setores dominantes das elites econômicas com a cúpula da tecnoburocracia, assim como os comandos militares com líderes do governo, levando a-vante uma política com postulados e estratégias que visavam pôr fim ao

"círculo vicioso da produção estrangulada por falta de equipamentos de base e da carência de capitais para novas inversões pela própria insuficiência da produção — a pobreza econômica perpetuando a pobreza, assim assinala Nurske — almejando desencadear o processo auto-acelerador do desenvolvimento, recorrendo a um planejamento racional sob a égide do Estado, que coordenasse dentro de rigorosa prioridade na aplicação de recursos escassos, tanto as atividades de caráter propriamente econômico, como as que se deviam levar a cabo, paralelamente, no campo da política, da educação, da saúde pública, da assistência social e da defesa do país" (23).

Em consonância com eses objetivos de desenvolvimento, vinham os de segurança, dentro de uma política definida como

"visando a salvaguardar a consecução dos objetivos vitais permanentes da Nação, contra quaisquer antagonismos tanto externos, quanto internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores probabilidades de êxito" (24).

Esta política do desenvolvimento e segurança nacional, articulada após o movimento da assim chamada revolução de 1964, que deu substância à vontade política implementada na Administração Pública, teve: (a) como instrumento funda-

mental, o planejamento estatal, via pela qual se operou a progressiva intervenção do Estado, não só na economia, como também na publicização da sociedade; (b) como estratégia político-administrativa básica a acelerada centralização das decisões que permeou todos os campos e setores da atividade do Estado.

O planejamento expresso em Planos Plurianuais de Desenvolvimento (PND) (25) contou, para sua implementação, com uma centralização política e administrativa que progrediu em escalada cumulativa, acabando por concentrar na União (Poder Público Federal) sob o fecho do Poder Executivo, a suma do poder público.

Decorrência inevitável da centralização, a desfiguração do princípio do federalismo (estabelecido constitucionalmente como figura retórica) teve como corolário o total esvaziamento da autonomia municipal. Os estados-membros passaram a representar instâncias administrativas de repasse das decisões e dos recursos, como peças da máquina estatal paternalista, a cuja interferência ficaram submetidos todos os órgãos, unidades e membros da "federação". Assim, numa relação diretamente proporcional, quanto mais cresceram as demandas ao centro de poder, mais se expandiu a máquina estatal para atender as exigências de todas as instâncias da Nação e, conseqüentemente, quanto mais extensas as ramificações do poder central, maior a expansão da burocracia, acompanhada das respectivas repartições de controle, supervisão, assessoramento, registro, cadastro...ou apoio, coordenação e orientação.

Vale lembrar, por via de consequência, que tal expansão centralizadora tem explicação no regime autoritário que então se instalou no governo. Dominação e governo podem, em regra, ser exercidos mais facilmente por organizações centralizadas, pois o controle, assim como as ameaças e coerções podem ser mais eficazmente exercidos de um único centro. Só que, no campo das relações humanas, como, em essência o é a Administração Pública espaço virtual das alianças entre grupos de interesse dá margem à penetração de vícios no sistema, como também aos desvios de finalidade e à manipulação de objetivos. A própria expansão da burocracia traz embutida esta virtualidade, e essa lamentável realidade concretizou-se na proliferação de fundações (em grande parte fictícias) e na administração indireta. Novas empresas públicas e de economia mista, vulgarmente chamadas estatais, tanto dos estados-membros, quanto da União, surgiram e foram dotadas, todas, de estatutos privilegiados e imensa margem de uma autonomia quase nunca transparente para a sociedade, acarretando ainda mais a multiplicação de instrumentos centralizados de controle. E tudo isso em nome de uma eficiência, de uma eficácia e de uma efetividade propostas para atender aos objetivos relevantes que lhes inspiraram a criação, mas que em geral nunca se concretizaram.

Na mesma esteira, estiolou-se o campo social da iniciativa privada, com a crescente concentração da riqueza e a competição das organizações estatais. No que concerne à qualidade de vida do povo, cada vez mais se viu a Sociedade Ci-

vil dependente de políticas sociais na área da educação, da saúde, do trabalho, da habitação, do transporte e mesmo da cultura, com iniciativas sempre mal resolvidas, agravando-se a deterioração do nível de vida. Aumentou consideravelmente o fosso das contradições estruturais, na medida em que houve um sintomático progresso das conquistas tecnológicas e industriais na área econômica e um significativo empobrecimento da população. Este processo culminou na propalada e gigantesca dívida externa, que põs ou põe em risco a soberania nacional, e o não menos propalado déficit público, denunciador do estado falimentar das empresas públicas e a inoperância das estatais.

Na área da política jurídica, a hipertrofia do Poder Executivo acabou por esvaziar a atividade legislativa do Congresso, quase que relegado ao papel de chancelador dos projetos governamentais, quando não limitado a abster-se. Em assuntos decisivos, o Poder Executivo se propôs até mesmo a substituir o Poder Judiciário no julgamento e na punição de quem se insurgisse, recorrendo aos atos de exceção.

Nesse quadro centralizado e burocratizado, a inércia e o desbaratamento da máquina administrativa estatal aumentou gradativamente, entorpecendo o próprio processo de tomada de decisões. Quanto mais cresceu, tanto mais complexas e de repercussões mais abrangentes, graves, distantes (no tempo e no espaço) se tornaram as decisões, anulando a eficiência na aplicação de recursos; impedindo a eficácia no alcance dos objetivos; sendo, quase que de todo, inoperante no âm-

bito interno da administração, por não efetivar, na íntegra os programas sociais encetados.

Assim, apesar de postas e impostas, como princípios político-administrativos, as metas de eficiência, eficácia, efetividade e relevância estabelecidas juridicamente por um ordenamento que as vinculou com princípios organizacionais e funcionais (DL 200/67) relacionados a normas programáticas de regime constitucional vigente, não foram na realidade efetivadas, já que, da análise de conteúdo inicialmente referida, se depreende a total insatisfação da Sociedade Civil brasileira para com a estrutura administrativa do Estado.

Na medida em que o Estado é solicitado a solucionar as demandas conflitantes — entre capital e trabalho; entre desenvolvimento tecnológico, bem-estar social e qualidade de vida; entre regiões pobres e ricas; entre segmentos sociais concorrentes — tanto aumentam as contradições, como a máquina administrativa para lhes fazer frente. E, como os recursos humanos e financeiros não são inesgotáveis, o atendimento da demanda de uns quase sempre é feito em detrimento da demanda de outros. Além disso, a intervenção do Estado na vida da Sociedade Civil é não só um processo estrutural, como também um processo de definição de prioridades que se explicita no Poder discricionário da Administração Pública, mediante a vontade política daqueles que detêm o poder decisório.

Assim, é no rotineiro processo seletivo das metas prioritárias da Administração Pública que ficam estabeleci-

das as questões fundamentais da vida da Sociedade Civil, fazendo a sua história e determinando os termos de sua relação com o Estado.

À luz dos critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância, o saldo desta relação se mostra de todo insatisfatório. Ao nível da eficiência interna e externa da Administração Pública, o reflexo mais imediato é o aumento estrondoso do déficit público, cuja quantificação foge da capacidade leiga apreender, e a quase impagável dívida externa; houve o mínimo de resultados com o máximo de recursos, numa equação inversa ao pretendido.

Ao nível da eficácia, a inoperância, o enrijecimento da burocracia, a demora nas soluções e a impossibilidade de uma transparência dos atos e fatos da administração constituem a tônica do caráter quase que ingovernável que o Estado adquiriu nos últimos tempos anteriores ao "Plano Cruzado" (26). A ineficácia dos órgãos da administração esteve sempre a braços com a insuficiência de recursos (ou seu mau uso): os gastos públicos tinham seu maior ônus com a própria máquina burocrática. As políticas sociais de educação, habitação, transporte, saúde, alimentação resultaram ineficazes e sem efetividade, porque recursos insuficientes associados a práticas inadequadas e desvirtuadas de sua finalidade somente refletiam a incapacidade gerencial das instituições estatais encarregadas de sua implementação.

Ao nível da efetividade, feito o balanço sobre a efi-

ciência e a eficácia da Administração Pública no período pós-64, constata-se uma série de disfunções no sistema administrativo em geral, na medida em que a política para o desenvolvimento nacional não obteve, ou fê-lo em pequena parcela, os resultados relevantes almejados, em termos de ganhos sociais.

Mediante este resultado insatisfatório, examinada a relação entre Estado, Sociedade Civil e Administração Pública sob o ângulo do Direito Administrativo, tem-se que este foi levado a processar juridicamente, através de sua rede regulamentar, a prática procedimental da máquina administrativa estatal, mantendo sob o resguardo da impunibilidade jurídico-legal o caráter discricionário da governamentalidade, assim como discriminando politicamente a Sociedade Civil.

Dada a própria natureza jurídica do Direito Administrativo, como sendo aquele direito que instrumentaliza legalmente a atuação do Estado, sua capacidade normativa sofreu diretamente os reflexos das mudanças estruturais do Estado. O Poder Executivo, como centro irradiador da política governamental, hipertrofiou-se, quer em seus limites, quer em suas atribuições, exercendo tarefas tradicionalmente afetas aos Poderes Legislativo e Judiciário. Em termos jurídicos, isto significou uma mudança na formação e na aplicação do Direito. Por esta via, subverteram-se os princípios, as doutrinas, as normas, as práticas e as estruturas institucionais, do direito em geral e do Direito Administrativo especialmente, uma vez que os fatos sociais de onde esse direito emerge são básica-

mente de relações e conflitos entre o indivíduo e a ordem pública da administração estatal. Acontece, desta forma, uma acentuada publicização do direito, que acompanha cada vez mais a administração dos conflitos.

A administração dos conflitos que ocorrem na interação da Administração Pública com a Sociedade Civil provoca a proliferação da regulamentação administrativa, que tem origem sempre nas instâncias governamentais. Isto representa uma prática unilateral, de cunho autoritário e não-democrático, que despoja a Sociedade civil dos direitos fundamentais, da prática efetiva da cidadania e da defesa dos próprios interesses. É o que dá substância ao poder regulamentador da Administração Pública e provoca a desarticulação dos princípios que tradicionalmente inspiraram a ordem jurídica do Estado. Os aspectos em questão destacam a natureza política do Direito Administrativo.

NOTAS

- (1) PAZ, Otávio. Os filhos do barro. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984. p.47. No capítulo intitulado "A revolta do futuro" (p.39-57), o autor conclui que "a modernidade é sinônimo de crítica e se identifica com a mudança", asseverando que "o princípio em que se fundamenta nosso tempo não é uma verdade eterna, mas a verdade da mudança".
- (2) ECO, Umberto. Viagem na irrealidade cotidiana. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984, p.150.
- (3) A respeito do conceito teórico-sistêmico de crise, veja-se:
 HABERMAS, Juergen. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1960.
 OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- Em ambas as obras, a estrutura administrativa do Estado é uma das instâncias estruturais onde a situação de crise se manifesta concretamente, servindo de eixo da análise, evidenciando o valor da visão sistêmica para uma abordagem que se quer assente na realidade da prática.
- (4) VIANNA, Luiz Werneck. Atualizando uma bibliografia: Novo sindicalismo, cidadania e fábrica. BIB, Rio de Janeiro, 17, jan./jun., 1984.
- (5) CAMPOS, Roberto. Além do cotidiano. Rio de Janeiro, Record, 1985. Vale como enfoque à "construção de uma nova ordem econômica internacional" (p.31-51). Ainda sobre o que seja "civilização ocidental contemporânea" em que:
 "o mundo ocidental — assim entendidos os países de qualquer localização, que adotam vários graus de democracia e de economia de mercado (...) seu sistema de valores não é messiânico e se baseia na administração de conflitos antes que na vindicação do dogma" com zonas de turbulência, tais como:
 - tensões econômicas na Comunidade Econômica Européia;
 - o desafio dos movimentos pacifistas à OTAN;

- a rivalidade comercial entre os EEUU e Japão e entre ambos e a Comunidade Econômica Européia;
 - a instabilidade do Oriente Médio, com potencial ameaça ao suprimento de petróleo;
 - a recuperação desbalanceada - intensa nos EEUU, razoável no Japão e medíocre na CEE;
 - fermentação revolucionária na América Central;
 - o endividamento do Terceiro Mundo (particularmente da América Latina) e seu impacto sobre o Sistema Financeiro Internacional;
 - os problemas econômicos do desemprego e da implosão do "Welfare State".
- (6) NAISBITT, John. Megatendências; as dez grandes transformações que estão ocorrendo na sociedade moderna. São Paulo, Círculo do Livro, Abril, 1983. O texto fala desta nova "Sociedade de Informação" em que principalmente as formas de organização terão reflexos diretos, revolucionando os sistemas administrativos, dada a velocidade das comunicações e o impacto da "mídia".
- (7) Para aprofundar o que seja a "percepção de sistemas" veja-se:
 DRUCKER, Peter F. Uma era de descontinuidade; orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
 PLASTINO, Carlos Alberto, org. Crítica do direito e do estado. Rio de Janeiro, Graal, 1984.
 TOFFLER, Alvin. O choque do futuro. São Paulo, Artenova, 1974.
 TOFFLER, Alvin. Aprendendo para o futuro. São Paulo, Artenova, 1977.
 DALLARI, Dalmo de Abreu. O futuro do estado. São Paulo, Moderna, 1980.
- (8) HABERMAS, Juergen. Para a reconstrução do materialismo histórico. São Paulo, Brasiliense, 1983, p.235.
- (9) Idem, *ibidem*, p.235.
- (10) SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito e a comunidade; as transformações recentes da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados. Revista Direito e Avesso, Brasília, 2 (3): 139-63, 1983, p.139. Veja-se, a propósito, como o autor situa a problemática do sistema jurídico e da emergência de um novo direi-

to diante da complexidade das formas de vida urbana nas megalópoles

- (11) HABERMAS, Juergen. A crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1960. Sobre a operacionalidade dos termos "disfunção" "ineficiência", "insatisfação", vejam-se principalmente os capítulos entre p.47-89. E, também: OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. p.236-60.
- (12) LECHNER, Norbert. Especificando la politica. Revista Critica & Utopia, 6:31-52. p.32; traduzido por Luiza Moll.
- (13) LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Brasília, Universidade de Brasília, 1980. Vejam-se, a propósito, os capítulos I, II e III (p.17-47), principalmente p.35.
- (14) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 5. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1978. p.95-6.
- (15) Idem, ibidem, p.70 a 75: são os princípios que regem a Administração Pública.
- (16) Do ponto de vista histórico, a teoria administrativa do século atual foi desenvolvida por três grandes escolas: clássica, psicossocial e contemporânea. A primeira dela veio no bojo da consolidação da Revolução Industrial, por três movimentos — a administração científica de Taylor, a administração geral de Fayol e a administração burocrática de Weber. A segunda surgiu a partir da grande recessão de 1920 com o movimento das relações humanas de Mayo. A terceira, após a última grande guerra, em que sobressaem vários caminhos paralelos, como o desenvolvimento organizacional, a administração para o desenvolvimento, a ecologia administrativa, o desenvolvimento institucional e outros.
- (17) DRUCKER, Peter F. Uma era de descontinuidade; orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- (18) TAYLOR, Frederick W. Principles of scientific management. New York, Harper and Row, 1911.
- (19) DRUCKER, Peter F. Uma era de descontinuidade; orientações para uma sociedade em mudança, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

- (20) O termo inglês para "efetividade", tal como surgiu na teoria da administração contemporânea é "responsiveness", refletindo a capacidade de resposta ou de atendimento às exigências da comunidade externa expressas politicamente.
- (21) Esses elementos, com a necessária depuração de alguns conceitos desenvolvimentistas vinculados a algumas correntes teóricas da administração contemporânea, como o desenvolvimento institucional e a administração para o desenvolvimento, oferecem valiosos subsídios para definir a efetividade como critério de desempenho político da administração. Veja-se a propósito: MOTTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 6(3)jul./set., 1972.
- (22) Para uma recente discussão do conceito de relevância na Administração Pública, veja-se: VIEIRA, Paulo Reis & CAMPOS, Anna Maria. Em busca de uma metodologia de pesquisa relevante para a administração pública. Revista de Administração Pública, 16(3): 101-10, jul./set., 1980.
- (23) SILVA, Golberi do Couto e. Planejamento estratégico. 2. ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1980. p.22.
- (24) Idem, ibidem, p.22. Referência necessária a um dos articuladores centrais da estratégia do regime.
- (25) Iº PND - Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, visava ao modelo econômico de mercado, proposto para o período 72/74.
IIº PND - Lei nº 6.151, de 4 de fevereiro de 1974: Brasil - potência emergente (Milagre), proposto para o período 75/79.
IIIº PND - Resolução Nº 1 do Congresso Nacional, de dezembro de 1979, proposto para o período 80/85 e que foi atropelado pela transição da Nova República. O Objetivo síntese deste III PND é a construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível.
- (26) O assim chamado "Plano Cruzado", que visa à estabilização da economia do país, no sentido de eliminar a inflação, é na verdade uma profunda reforma monetária, que muda o padrão da moeda nacional. Foi, como tantas medidas do governo, mais um instrumento da inovação constitucional do Decreto-Lei 2284, de 27/2/86, já que veio decretado,

sob o elemento surpresa, com forte apelo à participação da sociedade no sentido de fazer valer medidas, tais como o controle de preços, o tabelamento, a redução da demanda e do consumo, limitações ao crédito, etc.

CAPÍTULO II

O DIREITO ADMINISTRATIVO ANTE AS TRANSFORMAÇÕES
DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 O CARÁTER POLÍTICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A DEPENDÊNCIA DOS TRÊS PODERES

O modelo de desenvolvimento capitalista do mundo contemporâneo instaura um novo tipo de Estado. O funcionamento da economia exige do mesmo um crescimento geométrico de sua rede de serviços: rede de transportes, telecomunicações, energia, coleta e centralização de informações, formação e manutenção da força de trabalho — com a educação, alimentação e saúde —, previdência e assistência, controle e arrecadação fiscal, e controle policial. É uma rede que cresce em função de dois tipos de necessidades: o funcionamento da sociedade como sistema material e seu desenvolvimento em termos de qualidade de vida e segurança social.

Assim, a função administrativa do Estado é condição para a maior eficácia e efetividade do desenvolvimento e reprodução da Sociedade Civil. Neste sistema de relações se processa a publicização da esfera privada da vida da sociedade porque os indivíduos, de "agentes-sujeitos" passam a "objetos-agidos": os "administrados". "A sociedade se estiola em proveito do Estado" (1). Esta administração das coisas da socie-

dade pelo Estado, por sua vez, imprime um novo tipo de governo — a governamentalidade — (2): o governo é cada vez menos erigido e feito por leis e cada vez mais feito por homens e administração. Segundo Peter Drucker, os historiadores do futuro poderão considerar como uma das características marcantes deste século o surgimento dessa sociedade de organizações

"na qual toda tarefa social importante está sendo confiada a uma grande instituição. Para nós, os contemporâneos, uma dessas instituições — o governo — geralmente parece "a" instituição. Entretanto, o poder do governo central parece não ser desafiado — quer o deploremos, quer o aplaudamos" (3).

Isto, porque numa sociedade pluralista de diversidade institucional, que enfrenta sérias contradições, com desenvolvimento em alguns setores e estágio primitivo, ou quase, em segmentos da população, nunca foi tão necessário um governo efetivo, e com um desempenho concreto, quer em âmbito interno, quer externamente, no que respeita à economia mundial.

E, nesta sociedade de organizações, o instrumento principal do governo é a estrutura burocrática, que se substancia na Administração Pública, através da qual ele exerce o seu poder e a sua dominação:

"A dominação deve ser entendida como um estado de coisas no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado, como seu, o conteúdo da vontade manifesta do dominante. Assim, embora dominação seja uma forma

de poder, ela não é idêntica ao poder. Poder é a possibilidade que alguém ou algum grupo tem de realizar sua vontade, inclusive quando esta vai contra a dos demais agentes da ação comunitária" (4).

A estrutura de dominação da burocracia, em qualquer das formas que a legitimam (tradicional, racional-legal e carismática), segundo seu principal teórico, Max Weber, é uma das características do mundo moderno que constitui a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais (5).

Na conjuntura brasileira das três últimas décadas, após o movimento de 64, de cunho autoritário, as forças que se associaram no governo não só imprimiram seu poder, ao imporem uma ideologia do desenvolvimento e da segurança nacional, cuja substância é implementada pela política, como se valeram da dominação burocrática. Ocorreu uma conjugação da estrutura burocrática de tipo racional-legal com o saber dos técnicos competentes selecionados pelo governo, formando um corpo administrativo que se vulgarizou com o nome de "tecnocracia". Esta entidade, identificada como possuidora do saber científico, tecnológico, administrativo, planejador e burocrático, foi, em última análise, o estamento administrativo que imprimiu uma vontade política na Administração Pública brasileira, respaldando seu poder discricionário.

A prática da burocracia administrativa brasileira, longe de ser a norma e a estimativa racional de finalidades objetivas, com a exigência de garantias legais, tal como a

teorizada no "tipo ideal" de Weber, esteve, ao contrário, sempre a braços com a livre descrição da tecnocracia, que, além do respaldo da técnica, valeu-se da regulamentação para dar cunhos de legitimidade e de legalidade à sua ação.

O propalado fenómeno da regulamentação, que "legalizou" a estrutura burocrático-administrativa, na verdade, foi a nota que preconizou uma transformação substancial na relação entre Estado e Direito, assim como na sociedade política atual. Este dado assinala uma mudança na relação da Sociedade Civil com o Estado:

"No momento em que a lei deixa de ser um limite à ação do Estado, para se tornar, ao contrário, instrumento de governo — o mais eficaz de todos —, o que desaparece não é apenas a distinção entre lei e ato administrativo, mas a própria distinção entre lei e Direito, pois este último, como conjunto sistemático de princípios superiores à vontade arbitrária, deixa de existir como vivência coletiva. O Direito passa a ser mero sistema intelectual"(6).

Trata-se, em última análise, de uma indistinção entre leis e costumes, e, principalmente, costumes da administração.

Michel Foucault, ao analisar o que seja "governamentalidade", é bastante claro quanto ao processo de passagem da concepção clássica, de respeito à lei, para esta que se pode chamar de profana e moderna. Esclarece ainda como esta é uma mudança vinculada com a instauração dos governos, no momento em que se tornou necessária a instituição para administrar as

coisas do Estado e da sociedade, marcado pelo nascimento de uma arte, ou "de táticas e técnicas absolutamente novas". Com a sua forma peculiar de ver a realidade e de expressar-se, mostra Foucault que o governo

"como uma maneira correta de dispor as coisas para conduzi-las não ao bem comum como diziam os textos dos juristas, mas a um objetivo adequado a cada uma das coisas a governar. (...) E esta palavra dispor é importante, na medida em que, para a soberania, o que permitia atingir sua finalidade, isto é, a obediência à lei, era a própria lei; lei e soberania estavam indissolúvelmente ligadas. Ao contrário, no caso do governo, não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos" (7).

E a regulamentação nada mais é do que o conjunto de táticas, estratégias, planos e programas, travestidos em leis "lato sensu". Sendo assim, tornou-se o instrumento jurídico com que o governo dispôs, política e administrativamente, sobre os destinos da Nação brasileira. Se a burocracia se expandiu como meio de instrumentalizar a ação do Estado nos interesses da sociedade, o direito, subvertido em regulamentação, foi instrumento de formalização da organização, do funcionamento e do controle dessa burocracia. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que o direito serviu de instrumento para a ação da estrutura burocrático-administrativa, perdendo a especificidade da lei, não deixou, no entanto, de ter um caráter coercitivo, na medida em que limitou as possibilidades de auto-

nomia da sociedade como um todo, porque estava investido pelo caráter autoritário do regime de governo.

Esta impossibilidade de a Sociedade Civil controlar e responsabilizar a Administração Pública ou a governamentalidade pelos resultados positivos ou negativos obtidos representa a imunidade política e a impunidade jurídico-legal, ao dizer de Joaquim Falcão (8), de que a governamentalidade se investiu, significando também a fórmula pela qual a regulamentação adquiriu uma característica política, porque substantivou as regras da ação política implementada, ordenando os mais diversos meios para a consecução dos mais diversos fins. Isto, não só porque a lei passou a ter como fonte os interesses e atos do poder executivo, como, também, no contexto de uma sociedade administrada, o exercício da cidadania ficou reduzido à retórica de referendar uma eleição previamente decidida pelos procedimentos dos setores econômicos e dos partidos políticos associados por interesses comuns:

"À medida que a instrumentalidade do direito vigente torna a ordem legal cada vez mais dependente dessas decisões, reduzindo as matérias reservadas à lei ordinária para o ato administrativo de caráter meramente dispositivo, e provocando assim enorme ampliação da esfera da vida social e privada regulamentada uma coisa é certa: para os 'criadores' e 'intérpretes' da 'nova' ordem legal, o que realmente importa são os resultados. Ou seja: a legitimação é obtida exclusivamente pela eficiência na consecução das metas propostas pela burocracia pública, fundando-se assim numa ética essencialmente pragmática, cujo caráter é maquiavélico" (9).

Acrescento que não se trata apenas de uma ética pragmática que inspira a política administrativa e sócio-estatal, como esta se coloca na dependência de uma legitimação extralegal, na medida em que é desvirtuado o processo legislativo (no sentido da emergência da lei: fonte, elaboração pelo congresso, aprovação, etc.) e que o reconhecimento de sua validade se dá pela concretização efetiva dos resultados no âmbito da sociedade.

A partir desta ótica, a politização da Administração Pública é também a politização do direito que a instrumentaliza. A proporção que as práticas administrativas abriam mão das premissas de ação do antigo Estado de Direito (considerando que nem mesmo a dinâmica do processo legislativo não acompanha o ritmo das decisões necessárias à sua atuação) não será necessariamente esta nova espécie de lei, dela emanada, que dará o caráter de legitimidade à sua atuação mas, evidentemente, o reconhecimento de que ela atua sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância e de que os atinge. Este reconhecimento (ou não) dá forma ao processo de consenso que se estabelece na relação da Administração Pública com a Sociedade.

Assim, a administração político-burocrática contemporânea assume caráter intensamente planejador, que programa, ela própria, as instituições jurídicas de que necessita, sendo só parcialmente programada pela forma jurídica. Ficam, deste modo, preservadas e garantidas sua imunidade política e sua impunidade jurídico-legal.

O campo jurídico, por excelência, em que se substancializou politicamente o direito foi o do Direito Administrativo, dada, não só a sua natureza jurídica, vinculada à natureza teleológica do Estado, como também a sua relação de dependência da Administração Pública.

Para precisar conceitualmente o Direito Administrativo, segundo a concepção de um dos maiores administrativistas brasileiro, o Professor Hely Lopes Meirelles, destaco que é o direito sintetizado

"... no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado" (10).

Segundo este ilustre jurista, o Direito Administrativo, tal como é entendido e praticado no Brasil contemporâneo,

"rege efetivamente não só os atos do Executivo, mas também os do Legislativo e do Judiciário, praticados como atividade paralela e instrumental das que lhes são específicas e predominantes" (11).

Sem dúvida, o Direito Administrativo viu suas fronteiras consideravelmente ampliadas no contexto da administração atual, merecendo, conseqüentemente, ser examinado a partir das fontes de onde emerge, seja com objetivo de selecionar os novos elementos, responsáveis pela transsubstancialização no seu ordenamento, seja com o fim de analisar as possibilidades do seu espaço virtual de campo jurídico para o controle legal da

própria administração que instrumentaliza.

Esta necessidade de investigação é impositiva, pois — devido à transformação ocorrida no ordenamento do Direito Administrativo, que se formaliza na regulamentação instrumental — os institutos e princípios jurídicos tradicionais do sistema jurídico que dá forma ao Estado de Direito, sob a tutela constitucional, foram descaracterizados. Não só perderam a significação, como, ainda, eficácia. Pois, se o ordenamento da sociedade está muito mais vinculado a este direito público instrumental, porque o funcionamento da administração é por ele regulamentado, as garantias de legalidade e controle da legalidade devem, evidentemente, ser questionadas e reelaboradas em relação a esses novos princípios, a partir de novas bases. Bases, necessariamente, radicadas na prática política da sociedade.

As disfunções do sistema legal ocorrem, fundamentalmente, porque, ante as transformações havidas, os modelos tradicionais se tornaram inoperantes para o efetivo controle do Estado e de sua administração. Por isso, o Estado, que já não é de Direito, e a administração, que é política, necessitam de formas atualizadas para limitação de seu poder discricionário e para responsabilização de sua vontade e arbítrio.

O novo Direito Administrativo, que ordena grande parte das obrigações que pesam sobre os indivíduos e determina as práticas da administração, não resulta de leis. Pelo menos no sentido clássico do que se entende como lei. Ele pro-

vêm de atos com força de lei, emanados pelo poder executivo, sob a forma de decretos-lei, leis delegadas, decretos, regulamentos, portarias, resoluções, instruções normativas, recomendações, etc. Mesmo as leis promulgadas, no sentido doutrinário e formal, resultam de projetos do executivo e são aprovadas, em sua maior parte, por decurso de prazo ou sob a chancela do partido do governo, em alianças de interesse com os opositoristas.

Considerando a natureza jurídica, política e administrativa da matéria legislada e regulamentada, constata-se o surgimento de um conteúdo novo para o Direito, especialmente o Administrativo, que não só desloca as fronteiras entre os diversos ramos do direito, no sistema jurídico como um todo, como atribui ao Direito Administrativo um "status" diverso daquele que sempre teve, porque é através do extravasamento dos seus limites que cresce o "poder regulamentar" da Administração Pública, no nível da macro e da micro estrutura administrativa do Estado.

O novo conteúdo do Direito expressa as atuais formas das relações sociais com o Estado e gera disfunções na operacionalização dos clássicos institutos e princípios do Estado de Direito, na forma de atuar e legislar do Poder Executivo.

Constata-se que o modelo doutrinário que informou o sistema constitucional do Estado de Direito liberal-burguês não explica, com seus princípios e postulados, a forma com

que opera o Estado contemporâneo, e que carece de um modelo teórico balisador de seu funcionamento. Enquanto isso não ocorre, dispomos do fenômeno da regulamentação e do conseqüente incremento do ordenamento do Direito Administrativo para levantar a hipótese de subversão dos tradicionais princípios, assim como para formular outras hipóteses, que venham substituí-la, a fim de estabelecer outros princípios de explicação e de justificação para as novas relações entre Estado, Sociedade Civil e Administração Pública.

Se a sociedade brasileira existe e funciona (não interessa se bem ou mal) através do conjunto sistematizado de normas legais do Direito Administrativo, principalmente — não cabe aqui relevar que o antigo sistema permanece e também funciona, mas, em todas as esferas há um esclerosamento e estão a necessitar de reformas ou mudanças — proponho enfrentarmos as estruturas a partir das quais emerge o Direito Administrativo, admitindo a decadência e a inoperância das antigas, que já não lhe dão sustentação. Ao invés de tentar recuperar os antigos princípios, num esforço de adaptação a essas formas novas de relações da referida tricotomia, talvez seja mais funcional, produtivo e eficaz assimilar as inovações e elaborar esquemas de limitação e controle consentâneos com a nova prática do direito.

Assim, dada a natureza jurídico-política do novo conteúdo e forma do Direito Administrativo, tanto o princípio da independência e harmonia dos três poderes constituídos, quanto o princípio da legalidade e os postulados da democra-

cia representativa manifestam-se inoperantes para explicar a realidade.

Da disfunção operacional do princípio inspirado na Doutrina de Locke-Montesquieu, decorrem as demais. Ou seja, como as tarefas tradicionais atribuídas constitucionalmente a cada um dos poderes — o executivo, o legislativo e o judiciário — foram, em grande parte, esvaziadas pelo fortalecimento do poder executivo (não cabe aqui, também, entrar no mérito dos regimes autoritários e no rol de suas consequências jurídico-políticas), tanto o legislativo, quanto o judiciário sofreram um esclerosamento em seus mecanismos que tanto pode ser resultado da hegemonia do executivo, como decorrência de mudanças estruturais do Estado, correlatas às demandas da Sociedade Civil.

Vários são os fatores que contribuíram para o estado de dependência que subordina os poderes Legislativo e Judiciário ao Executivo. O princípio básico de explicação encontra-se na transformação estrutural por que passaram o Estado, a Sociedade Civil e a Administração Pública, na lógica dialética que os constitui. Observando pelo ângulo jurídico, os reflexos do fortalecimento do Poder Executivo se fizeram sentir através do processo legislativo, tradicionalmente da competência originária do Poder Legislativo. Com este esvaziamento de funções, não só as casas que o compõem — Senado e Câmara dos Deputados, cujos componentes são eleitos através dos partidos políticos — tiveram desprestigiados os seus papéis, como a sua manutenção passou por rearranjos de ordem

política, cujas conseqüências desestruturaram também os mecanismos da democracia representativa. Neste "continuum", o procedimento relativo à criação e à aprovação das leis passou a ser o resultado direto desses rearranjos, assim como dos interesses econômicos das elites associadas com o estamento tecnocrático, e, "last, but not least", das alianças partidárias primordialmente preocupadas com a manutenção do seu lugar, através da reeleição.

Assim, os postulados da democracia representativa também se tornaram figuras retóricas, eufemismos de discursos políticos e traços impressionistas das plataformas eleitorais, eis que diversas disfunções contribuem para que não se concretizem:

- a) os partidos políticos, que deveriam representar ideológica ou programaticamente os segmentos, os setores e as classes profissionais da Sociedade Civil, não o fazem; arregimentam suas bases de forma inversa à que deveria acontecer, pois grupos reunidos por afinidades e alianças de interesses alinham forças através de favorecimentos e tráfico de influências, formando o clientelismo e o empreguismo;
- b) a prática política, em função da instabilidade institucional do Congresso, passou a profissionalizar-se, estando os políticos mais preocupados com a reeleição do que com a efetividade da representação dos setores que os elegeram;

c) na carreira da profissionalização, os cargos públicos tornaram-se a via pela qual os partidos se mantêm ou se alternam no poder, significando esta prática um dos caminhos que o governo usa para efetivar sua vontade política.

Estes fatores, assim enumerados, merecem uma análise mais aprofundada, que foge ao interesse deste raciocínio, no momento, mas cuja referência é suficiente para demonstrar as alterações ocorridas na formação da representatividade democrática e, com a nova ocupação de espaços administrativos pelos partidos políticos, sua função passou a constituir o meio mais utilizado para o tráfico dos comandos do governo. Desta forma, fica mais reforçado ainda o caráter político da administração, que, ao agregar forças provenientes das camadas políticas da sociedade, teve seus procedimentos, mais do que nunca, processando decisões de flutuação rápida mediante os "lobbies" de setores e grupos da sociedade. Este, aliás, é mais um aspecto da administrativização dos problemas sociais.

Por outro lado, a título de ilustração, o fenômeno do declínio do Parlamento vem sendo debatido contemporaneamente não só nos círculos dos cientistas políticos, mas também nos meios acadêmicos, como manifestação da alteração estrutural do Estado com reflexos sobre a reorganização e distribuição de seus poderes (12).

No que concerne ao princípio da legalidade, esta é uma questão implicada diretamente no novo papel do Poder Exe-

cutivo, e o rol dos demais princípios dele decorrentes sofreram o mesmo desrespeito. Dada a instrumentalidade da lei, ou dos atos com força de lei, tais como os Decretos-Leis de vigência imediata, perderam especificidade comandos do gênero: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"; "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada"; "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece"; "a ignorância ou a errada compreensão da lei não exemem da pena". O reconhecimento da própria Constituição Federal como norma fundamental superior a todas já não decorre mais deste princípio, que ela mesma impõe, eis que contém dispositivos que o desrespeitam, quando estabelece as exceções de competência do Presidente da República, seu poder de veto e o decurso de prazo.

Quando ao Poder Judiciário, a subordinação se operou, paradoxalmente, em nome da necessária independência determinada constitucionalmente. Contudo, defeso é, à instância jurisdicional, abordar o mérito do ato administrativo (questões de fundo ligadas à conveniência e oportunidade). O controle da moralidade administrativa de parte do Judiciário, é, assim, controvertido, pois a orientação jurisprudencial só o admite caso comprovando desvio de finalidade na expedição do ato, ou falta de motivos para alicerçá-lo. A neutralização do Judiciário se deu em nome de uma doutrina de Direito Administrativo inspirada pelo princípio da independência e da harmonia dos poderes do Estado, cuja existência somente é cabível em contextos democráticos que suponham outras formas de controle dos atos da ad-

ministração.

O objetivo material e jurídico a que se dirige a ação administrativa é a finalidade relevante, o seu sentido teleológico e, por certo, a moralidade do ato administrativo compreende a existência de motivos, finalidades adequadas e seriedade. O impedimento legal do exame desta finalidade representa, assim, a impunidade jurídico-legal que resguarda a prática discricionária da administração, o que consubstancia uma discriminação social, na medida em que os interesses de muitos são relegados em benefício de poucos, aumentando o nível das desigualdades sociais.

Concomitante a esta subversão de princípios, ocorreu também a transmutação daqueles que regem o direito público e o direito privado. Criaram-se relações 'sui generis' entre os dois campos do direito, na medida em que o Estado passou a desempenhar atividades que anteriormente pertenciam à alçada da iniciativa privada, envolvendo principalmente as relações econômicas tais como o contrato negocial e trabalhista. Não as havendo no direito público, as formas de relações jurídicas do direito privado foram incorporadas paralelamente às do Direito Administrativo, ampliando a sua instrumentalidade. A motivação dos atos e contratos administrativos era mais relevante que os princípios e, conseqüentemente, a legalidade amoldava-se aos fins pretendidos, fundada sempre na justificativa da "utilidade pública" e do "interesse coletivo".

Dentro desta filosofia de atuação, ou, atentando ao "espírito" da atuação deste "novo" Estado, a sua legitimidade não está mais afirmada em relação às arbitrariedades que possa o agente público cometer para com o indivíduo e a sociedade (embora isto ocorra), mas, muito mais, no próprio comportamento do poder público e na boa gerência de sua governamentalidade. Em decorrência, sua atuação já não responde mais a nenhuma justificação — seja jurídica (princípio da legalidade, da publicidade do ato público), seja política (representatividade democrática, processo legislativo), seja ética (princípio da moralidade, o abuso do poder).

Como afirma Agustin Gordillo, mestre do Direito Administrativo, é por esta e outras razões que este direito tem suas bases alargadas e que

"determinar até que ponto modifica seus objetivos e seus postulados, até que ponto mantém as suas premissas, é indubitavelmente a tarefa do jurista deste século e dos futuros" (13).

Uma análise do conteúdo do novo Direito Administrativo e, da forma como se ordena, proporciona uma idéia do crescimento e da diversidade de funções que o Poder Executivo passou a operar através da Administração Pública, que engloba a governamentalidade. Para tanto, basta examinarmos os volumes da Revista Brasileira de Direito Administrativo, que expressa o grau molecular em que se dá a interferência do governo na vida da Sociedade Civil.

Sumarizando o conteúdo desta diversidade no comple-

xo de relações vitais, na prática político-administrativa do Estado Brasileiro, quanto às matérias tributárias e orçamentárias, aos planos e programas de desenvolvimento, ao custeio dos encargos econômico-sociais e à formação dos quadros funcionais da estrutura administrativa, temos uma complexidade que denuncia a inoperância da divisão de poderes, mostrando como o referido conteúdo arrastou a forma de dependência que se estabeleceu entre os mesmos.

Saliento que neste tipo de análise, em que se valorizam os critérios técnicos e científicos da Administração Pública — eficiência, eficácia, efetividade e relevância — para detonar o grau de insatisfação da Sociedade Civil face à governamentalidade do Estado, devem importar fundamentalmente apenas as inferências que induzam uma real transformação da dinâmica operacional dos poderes constituídos do Estado, privilegiando o papel hegemônico desempenhado pelo executivo. A partir disto, devem ser relevados apenas os fatores resultantes desta prática: efetivamente o executivo passou a legislar, no interesse e na urgência da atuação do Estado, e bem ou mal, processou a história da sociedade brasileira, juntamente com as forças sociais, políticas e econômicas dos últimos tempos. E esta história, concreta, consagrou marcos renovadores para uma reorganização constitucional no sentido da moderna democracia de massas, na medida em que instrumentalizou juridicamente a atuação do Estado com formas jurídicas hábeis e ágeis, diante da complexidade das matérias a serem processadas e dos problemas a serem resolvidos. Se, no perío-

do transcorrido, o caráter desta regulamentação foi de "entulho autoritário", tais foram as condições em que elas puderam se dar. Daí, de nada adianta "chorar sobre o leite derramado", mas, sim, extrair as lições que os meios utilizados oferecem.

É preciso observar que o Decreto-Lei "ad referendum" do Congresso Nacional, assim como a aprovação por decurso de prazo, a reserva de competência da iniciativa do processo legislativo a favor do Executivo, em determinadas matérias, e o veto presidencial não são ou não foram meramente "entulho autoritário". Significaram, isto sim, mecanismos constitucionais inventados para responder às necessidades que então se julgaram prementes de serem resolvidas e, como tais, carecem apenas dos correspondentes mecanismos de limitação do poder, de controle da legalidade e de responsabilização jurídico-legal, para que a justiça social se faça, atingindo-se a igualdade de todos perante a lei, ou seja, a proteção da sociedade e do indivíduo contra os excessos do poder. Lembrando a lição de Eros Grau, Cesar Luiz Pasold aponta muito bem para o fato de que estas inovações referidas constituem o que é designado por "capacidade normativa de conjuntura" (14).

A dinâmica em que tais invenções constitucionais se deram revela, numa análise formalista, um entrecruzamento de estratégias ditas jurídicas, em que o dispositivo constitucional põe e, ao mesmo tempo, dispõe, que a lei determina e a regulamentação adia, transfere, modifica e anula. Trata-se de uma correlação estreita e hábil entre a técnica e comando constitucional com a agilidade da organização determinada pela legislação complementar condensada nas diretrizes do Decreto-Lei 200/67 e os subsequentes, que o modificam, ou por

suas normas são orientados. Assim se deu basicamente, na ordenação jurídica das matérias acima referidas, as quais, por sua natureza, são a substância vital das relações do Estado com a Sociedade Civil.

"A importância das relações estatais e jurídico-político-administrativas que têm como fim a disposição acerca destas matérias, decorre da importância delas para a existência e a auto-justificação do aparelho estatal e de seus agentes. Tributos e orçamento significa dizer receita e despesa governamental; planos e programas de desenvolvimento, à parte o especial significado desta prática para uma sociedade como a brasileira, consistem modernamente no cerne da ação estatal, que transcende aquela típica do Estado-gendarme dos fins do século passado; a criação e o preenchimento de cargos públicos, em uma sociedade democrática, é instrumento de acesso, pela sociedade mesma, aos postos de comando e de participação na gestão da coisa pública. O custeio de encargos econômico-sociais, consiste jurídica e administrativamente em tema próximo à matéria fiscal-tributária e envolve concepções de política econômica representativas de vitórias de movimentos sociais, das classes trabalhadoras, nas últimas décadas" (15).

Vale referir, para melhor detalhamento analítico, como se processou a dependência dos três poderes constituídos, através da prática legislativa adotada pelo Poder Executivo, em função das matérias enunciadas, e sua relevância para a política de governo implementada, o texto do Advogado Eury Pereira Luna Filho, Consultor Jurídico e Assistente Técnico do CNPq, quando se refere à "Crise da Ordem Jurídica Brasileira: Disfunções na equação de independência e harmonia dos

poderes" (16). Com acuidade e espírito crítico, esta análise revela a forma jurídica em que se deram os entrecruzamentos dos im/dis-positivos constitucionais com a legislação ordinária feita por Decretos-leis e as variadas subespécies legais, por parte do governo. Não cabendo, no propósito e nos limites do presente ensaio, uma descrição analítica deste fenômeno legislativo, com exame do direito positivo, esta referência remete ao embasamento em que sustento meu ponto-de-vista para afirmar a transformação do campo jurídico do Direito Administrativo que processa as inovações de cunho constitucional, ao mesmo tempo em que provoca o desfiguramento dos princípios formalizados na Constituição Federal vigente, mesmo da legislação complementar.

Assim, na esteira da gradativa dependência dos poderes Legislativo e Judiciário, desvirtuaram-se também o princípio da legalidade e os postulados da democracia representativa. Estes princípios e postulados representam "equações jurídico-institucionais" que, interligadas, fazem o arcabouço do Estado de Direito organizado pela Carta Constitucional, preconizando a ordem e a segurança da sociedade, bem como assegurando os direitos civis e políticos dos cidadãos. Na verdade, este conjunto abstrato-formal paira inerte ante a complexidade histórica do Estado e da Sociedade Civil e as contingências da estrutura administrativa que mediatiza sua relação. Nada mais é do que uma redução meramente nominal, à lei, da riqueza e da diversidade da realidade sócio-estatal, e, por esta razão, contém em si os princípios da sua destrui-

ção.

Derruídos os velhos princípios, outros se impõem.

Em consonância com as matérias vitais referidas, de forte conteúdo econômico, as atividades governamentais vincularam-se a novos princípios fundamentais, como o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle, na forma consubstanciada no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. A orientação veiculada neste documento (que diz da Reforma Administrativa Federal), dinamiza-se na ação administrativa do Poder Executivo, com obediência a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados através dos órgãos do planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República (art.15).

Configura-se o alargamento das bases do Direito Administrativo, como o direito positivo que concentra a sistematização das normas e dos institutos jurídicos de que se utiliza a Administração Pública, em suas diversas funções, assim sintetizadas: planejamento, organização, coordenação, comando e controle, delegação de competência, orçamentos-programa, crédito público e política fiscal. Este é o direito da administração intervencionista, representando um conjunto de estruturas e medidas jurídicas com as quais a Administração Pública influi, adaptando-o, sobre o ordenamento das instituições privadas, e, ao mesmo tempo, desenvolve, ela própria, a atividade econômica, política e social. Mas o conteúdo de

maior significação nesta mudança diz respeito à atividade econômica, onde se concentram as transformações fundamentais, com reflexos de toda ordem: a Administração Pública passou a ocupar quatro esferas:

- a) garantindo a economia de mercado, da esfera privada, e regulamentando juridicamente a atividade, a fim de que sejam respeitadas as normas que disciplinam a economia;
- b) apoiando e auxiliando determinada iniciativa privada, socialmente significativa, ainda que perturbando a igualdade de forças do mercado, através de subvenções;
- c) fazendo o Estado participar também da vida econômica, ordenando-a e regulando-a, através das empresas públicas, da administração monetária, do sistema financeiro e cambial, dos planos sociais;
- d) levando o Estado a absorver substancialmente as relações econômicas, socializando a economia através dos planos imperativos.

Hoje em dia, caracteriza-se a economia como mista, eis que não está eliminada a função orientadora exercida pelo mercado. O Estado, através da Administração Pública, desenvolve uma atuação essencialmente dinâmica, que pode assumir variadas formas, segundo os diferentes graus de intervenção. Intervenção direta — com o comando geral dos Ministérios — ou indireta, que vai desde autarquias, passando por institutos, fundações e empresas, chegando às sociedades de economia mista. De certa forma, estas entidades respondem pe-

la ação do setor público como produtor de bens e serviços, ou seja, representam uma parte contemporânea do corpo do Estado, caracterizando-o por maior dinamismo e flexibilidade de desempenho.

Este corpo dinâmico do Estado, que faz a administração do conteúdo vital da sociedade brasileira, teve marcos significativos para a sua formação, quando se considera a questão dos gastos públicos e dos custos sociais para sustentar a política de segurança e desenvolvimento nacional.

No Brasil, o orçamento federal sofreu radical transformação a partir de 17 de março de 1964, com a Lei 4320, e também a contar de 25 de fevereiro de 1967, com o Decreto-Lei 200, além, evidentemente, daquilo que está na Constituição Federal em termos de matéria orçamentária. Leis, decretos, portarias, resoluções, circulares, instruções normativas, recomendações, ordens de serviço, etc. — toda a regulamentação, enfim, tem traduzido os atos administrativos ligados à prática orçamentária e ao controle dos orçamentos e balanços da União, e, frise-se, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, representando um verdadeiro ponto de radical mudança na trajetória das funções administrativa e orçamentária brasileira, a par da política tributária, que desfigurou completamente o princípio do federalismo e o princípio da descentralização (entendida como a efetiva atribuição de autonomia aos órgãos públicos e entes políticos). Ao lado de outras inovações na área financeira e orçamentária, foi lançada, com esta lei, a partida para os denominados orçamentos-programa,

como técnica que efetivou a desconcentração da Administração Pública, em substituição ao pretendido princípio da descentralização.

A necessidade de se imprimir o máximo de racionalidade às decisões do governo fez com que se introduzissem, ao lado das técnicas orçamentárias, novos procedimentos administrativos, com destaque especial para a utilização mais intensa do planejamento.

Desde o momento em que se fez presente a intervenção estatal na economia e a racionalização da Administração Pública, com o propósito de se atingirem as metas de eficiência (menores custos para maior produtividade); de eficácia (consecução dos objetivos internos à administração, em termos de desempenho e efetividade das ações encetadas no âmbito externo — políticas sociais implementadas); de efetividade dos planos desenvolvidos (resolução dos problemas e melhoria de condições, atendendo aos interesses de grupos, setores, segmentos populacionais, regiões, etc.); e relevância na determinação dos fatores mais importantes para que o desenvolvimento fosse alcançado, repito, desde que impôs a presença do Estado na solução dos problemas da sociedade, em termos técnicos, ela assenta no planejamento, visando a uma decisão nacional.

O Decreto-Lei 200, no art. 7º, estipula que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico e social do País e a segurança na-

cional — norteando-se, por planos e programas elaborados e compreendendo a atualização dos seguintes instrumentos básicos: plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso.

Ligado ao planejamento está, sem dúvida alguma, o orçamento. E, quando se toca em orçamento, a intenção é da integração técnica do processo orçamentário nacional aos programas governamentais, deixando-os enquadrados numa técnica operativa de curto prazo, mais abrangente que a simples expressão orçamentária dos serviços e obras públicas, para determinado período. Isto consolida o dirigismo da ação estatal e o caráter gerencial da Administração Pública sobre os interesses da Sociedade Civil, eis que tudo passou a ser analisado, determinado, implementado e controlado pelos órgãos centrais do sistema.

É regra escrita entre nós, hoje, que ao órgão central do planejamento, ou melhor, que ao Órgão Central do Sistema de Planejamento caberá articular-se com os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, ao nível dos respectivos órgãos competentes, "mediante intercâmbio de informações e experiências", visando a compatibilizar os sistemas de planejamento, bem como a prestar assistência técnica para a incrementação de programas e projetos relacionados com o planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Conseqüência de tal diretriz é a Lei 6059, de maio de

1970, que dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria do Planejamento, hoje Ministério, com o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, hoje também desmembrado. Sob o comando da organização normativizada pelo Decreto-Lei 200, a proliferação dos órgãos públicos, em consonância com as diretrizes do planejamento, foi intensa, pois é função dos resultados a atingir. Foi guiada por ele que a administração escolheu os meios de aí chegar. Nesta esteira, apenas para ilustrar, surgiu o Conselho Monetário Nacional, órgão de cúpula na estrutura do Sistema Financeiro Nacional, bem como uma série de outras instituições de orientação, controle e execução. Assim aconteceu com todos os Ministérios. Uma enumeração dos órgãos públicos criados de acordo com o referido ordenamento implicaria consolidar a regulamentação da Administração Pública, o que não é tarefa para poucos. A falta de consolidação dos regulamentos constitui um obstáculo ao controle da legalidade dos atos da administração, bem como a quase total impossibilidade de responsabilizá-la juridicamente.

A um exame superficial dos instrumentos legais de natureza administrativa não escapa o fato de que as decisões mais importantes sobre os destinos da nação brasileira estão sempre nas mãos dos mesmos dirigentes, quais sejam: Presidente da República, Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda, Presidente do Conselho Monetário Nacional, Presidente do Banco Central, Chefe da Casa Civil, Chefe da Casa Militar e poucos mais, sendo que alguns concentram vários poderes. Isto

denota o caráter centralizador da Administração Pública, o que desrespeita, manifestamente, um de seus princípios norteadores, mas tem muito a ver com a lógica do sistema de planejamento que estabelece as diretrizes da política de desenvolvimento e segurança nacional.

Não cabe nos limites deste trabalho debater as injunções, discussões, polêmicas e toda a produção teórica que se deu com o surgimento dos planos e do planejamento como instrumento técnico de que se valem os governos dos estados contemporâneos, como um fenômeno universal. Importa, no entanto, salientar que o planejamento central do governo está diretamente relacionado, falando do Brasil pós 64, com a extrapolação do ordenamento do Direito Administrativo, bem como com as inovações que se deram em termos de técnica jurídica constitucional.

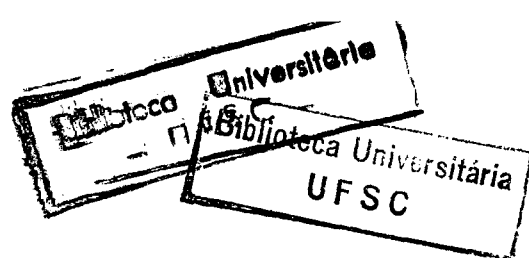
Discute-se a natureza, a forma e o conteúdo da Lei do Plano, pretendendo situá-lo em face das demais leis e das peculiaridades que possa apresentar. O tema vem produzindo debates, entre os cientistas do Direito, sobretudo pelo fato de a Lei do Plano dar ensejo a se exigir a existência de outras leis, decretos e atos jurídicos para que os seus próprios dispositivos se cumpram satisfatoriamente.

Importa aqui definir uma postura concernente a esta matéria, porque tem implicações com a tese defendida, qual seja a do novo papel do Direito Administrativo, face à intervenção do Estado na economia, como o direito que está proces-

sando uma transformação estrutural na organização dos poderes do Estado e estabelecendo um novo tipo de relação do Estado com a Sociedade Civil, mediatizada pela Administração Pública.

Como o demonstra farta doutrina sobre esse assunto, há os que limitam o planejamento e a Lei do Plano à área do Direito Administrativo, como mero instrumento de intervenção administrativa na Economia, corrente com a qual concordo. A autoridade conferida ao Executivo na elaboração e na promulgação do plano é quase exclusiva, consentindo-se ao Legislativo, quando muito apresentar ressalvas, sempre subordinadas à aquiescência do Executivo (17). Apenas para referir: outros situam o assunto no capítulo do Direito Público Econômico,[?] havendo quem prefira inseri-lo no próprio campo do Direito Econômico. O debate continua.

Examinando a Lei do Plano à luz do Direito Administrativo, convém aludir à múltipla natureza dos atos concernentes a sua execução: de natureza política, de natureza econômica e de natureza jurídica. Esta alusão, aliás, não é novidade, pois se depreende de tudo que a compõe, eis que, em sua totalidade deve compreendê-los — o aspecto político é fundamental no que respeita à Política Econômica que inspira ideologicamente toda a atividade econômico-social do Estado; o econômico define o próprio conteúdo da matéria do plano; o jurídico importa na elaboração administrativa e na sua execução pelos vários órgãos da Administração Pública do Estado. Como se vê, é sob a orientação jurídica que se organiza todo



o ordenamento jurídico responsável pela concretização do plano.

O ponto de partida para o entrosamento do Plano, ou dos planos, do governo com os setores da Administração Pública será, pois, o conhecimento do conteúdo do plano e seus postulados, num procedimento que vise identificar a ação pública exigida pelos objetivos nele estabelecidos e a compatibilização dessa ação com a vontade política, que, como pretendi anteriormente demonstrar, comanda a discricionariedade da administração, já que, derruídos os nexos do processo legislativo, com o princípio da legalidade e a eficácia da representatividade democrática, nunca o poder discricionário da Administração Pública esteve tão ao alvedrio da lei como nas três últimas décadas no Brasil.

Por este motivo, a discussão sobre a natureza jurídica do Plano Geral de Governo ganha realce quando se confronta o seu conteúdo jurídico administrativo com a falta de instrumentos jurídicos de controle e de responsabilização jurídico-legal adequados à agilidade e à dinâmica própria da atividade administrativa.

A dificuldade maior está em que os planos, em sua grande maioria, assumem caráter de orientação, segundo entendem os técnicos do Ministério do Planejamento, porque neles se propõem objetivos e metas muito gerais, referindo-se a toda a economia, o que faz com que a identificação da ação pública necessária ou a determinação da responsabilidade do Go-

verno para consecução dos objetivos prometidos não seja fácil nem, muito menos, factível. A determinação do órgão, instituição ou setor responsável pode, conseqüentemente, ser repassada, até chegar à cúpula governamental, o que além de moroso, sofre o entrave das triagens decisórias à proporção que o exame da matéria sobe a hierarquia do poder. Refira-se o caso das ações populares que, além de restritas, pouco prosperam com ganho de causa para a sociedade.

Assumindo um posicionamento coerente com o conteúdo até aqui postulado, entendo que o Planejamento e seu instrumento técnico, o plano, consubstancia uma opção política: primeiro, porque expressa uma postura política, a intervenção do Estado na economia; segundo, porque implica uma ação planejada correlata da intervenção. O plano, em si, é documento de conteúdo técnico. Uma vez aprovado, na forma de uma lei, toma a característica jurídica, e toda a regulamentação decorrente de sua implementação obviamente estabelecerá o caráter vinculado do mesmo.

A questão não é pacífica, no entendimento jurídico brasileiro, destacando muitos que seu caráter programático, em termos de Constituição, e a ausência de uma legislação complementar que obrigue ao seu cumprimento e, portanto, a inexistência de sanções, faz com que não passe de um documento técnico de política econômica.

Mesmo considerando as lacunas jurídicas em termos de vinculação do Plano, nas circunstâncias atuais da realidade brasileira, o comando constitucional do artigo 160 expressa:

"A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social ..."

O Plano Nacional de Desenvolvimento procura concretizá-la, conciliando princípios, instrumentalizando ações — tanto é assim que procura se demonstrar a transsubstancialização do Direito Administrativo — e definindo diretrizes. O parágrafo 1º, do artigo 1º, do Ato Complementar nº 43 dispõe:

"Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais e regionais"

Neste particular, não há como identificar a Lei do Plano com o sentido geralmente atribuído às leis programáticas (de caráter indicativo, não vinculativa, sem estabelecer sanções). Firmando diretrizes, definindo objetivos e políticas, sua força de execução vai além dos simples enunciados, embora as condições de sua execução se prendam a outros diplomas legais em caso de projetos ou de programas. Toda a ampla faixa de atos administrativos decorrentes da Lei do Plano, porém, já configura a sua execução direta, e neste ponto reside um dos pontos controversos de sua natureza, que pode fazer avançar o campo jurídico como um espaço de concretização da justiça social, através do exercício da cidadania.

A Lei do Plano, em tais circunstâncias, diante dos documentos legais que especifiquem os programas, os projetos e as demais medidas de ação governamental, terá que exercer uma função de origem e coordenação. Todos esses diplomas de-

verão estar coerentes com ela. Os setores econômicos, sociais e políticos; as instituições fundamentais da organização e da vida social; as regiões, os municípios, todos terão acesso à sua formulação através da representação em conselhos consultivos e deliberativos. Ao mesmo tempo, instrumentos legais de controle e fiscalização devem vigiar a execução, para que não destoe das diretrizes definidas. Enfim, para mais perfeito desempenho de suas finalidades, dispositivos adequados deverão permitir revisões, para adaptação à própria dinâmica da vida social no período de sua vigência.

2 O ESPAÇO JURÍDICO DA CIDADANIA

"Legiferar é modelar o futuro pelos cânones vigentes. A lei reflete a idéia que a sociedade faz de si mesma; é o testemunho de uma boa consciência social que a autoriza a impor suas condições. Supõe crenças firmes, representações inabaláveis. Em vão se procurariam tais certezas em nossas sociedades, cujo dogma é a mudança e cuja ânsia é viver o dia de hoje. Fruto de uma introspecção satisfeita, a lei consagra valores experimentados. Pretende que o futuro os respeite, mas despreende-os do passado. Vive a sociedade das reservas opulentas da lei. Ora, onde poderíamos atualmente encontrar tais reservas utilizáveis enquanto uma convicção íntima, orquestrada pelas "médias" nos ^{médias?} induz diariamente a considerar como ultrapassado e caduco todo o montante de nosso cabedal intelectual? O Plano, muito ao revés, nos faz viver a crédito — esse sustentáculo da vida moderna — Se o Plano se integra tão naturalmente ao universo mental de nossa época, é, exatamente, por ser uma letra de câmbio fun-

dada sobre uma hipótese; ao passo que a lei é um seguro garantido por uma certeza: que autoridade lhe sobra após o soçobrar de todas as certezas radicadas na experiência passada?

Georges Burdeau

Da argumentação desenvolvida, importa extrair a constatação de que, no presente, já não interessa tanto a problemática jurídica suscitada pelas consequências do intervencionismo do Estado na economia, mas o fato de que a legitimação para os atos da Administração Pública deve ser alcançada através de fatores extrajurídicos, em que o consenso desponta como forma mais viável.

No momento em que os princípios e postulados jurídicos do Estado liberal de Direito foram postos entre parênteses, passando seus preceitos a serem vistos na contingência de sua adequação às tarefas da estrutura administrativa do Estado — virtualizados por critérios de oportunidade e de interpretação — deixaram eles de legitimar as políticas sociais desenvolvidas e limitaram-se apenas a instrumentalizá-las através de normas. Em razão disto, a política administrativa socioestatal fica na dependência de desenvolver programas de ação, objetivá-los e concretizá-los, com o fim de legitimar-se na ocupação dos espaços de poder. Daí porque a Administração Pública contemporânea se defronta, em todas as áreas de atividade, com o fato de que a execução de planos, programas e projetos estatais não pode mais ser tarefa exclusiva sua, mas exige a integração dos indivíduos da Sociedade Civil, o cida-

dão, das organizações e grupos sociais, que, assumindo uma função executiva paralela conferem o seu consenso e, por esta via, legitimam o governo (18).

No Brasil de nossos dias, esta incorporação está em fase incipiente. O que se constata, por enquanto, ao dizer da filósofa Marilena Chauí, é que

"nossa sociedade é uma sociedade administrativa. Isto significa, em primeiro lugar, que para os administradores existe uma cultura (os princípios administrativos) válida para toda a realidade e aplicável em toda parte. Do ponto de vista administrativo, a realidade não possui diferenças e é possível organizar e controlar a Volkswagen, a Cosipa, e Embratur, Carajás, Itaipu, os hospitais, as escolas, as universidades, as creches, os transportes, a vida familiar, o lazer, tudo, enfim, da mesma maneira, de acordo com os mesmos princípios e com os mesmos fins. E a política, como não poderia deixar de ser, é inteiramente confundida com a administração. Nossa cultura confundiu tudo com a organização, o planejamento e a administração: identificou governar e administrar; fez de todas as atividades sociais (lazer, arte, imprensa, meios de comunicação, saúde, vida e morte) esferas administráveis e administradas." (19)

Vista a realidade da relação entre Estado e Sociedade Civil por esta ótica administrativa, existem, de um lado, os administradores — aqueles que sabem e podem —, e, de outro, os administrados — o restante da sociedade. Esta põe em prática os desígnios e mandamentos da administração. Isto significa, também, que a sociedade está organizada, controlada, dirigida pelos detentores do saber administrativo, mantendo-se suas a-

ções, atividades e aspirações previstas, limitadas e manipuladas pelos cálculos, pelos critérios, pelas previsões de rendimento e de produtividade das políticas da Administração Pública.

É possível que, num contexto assim organizado, se atingido o nível ótimo, a sociedade estivesse satisfeita com o Estado. Mas tal não ocorre no Brasil de nossos dias: assim o revela a análise de conteúdo, pela opinião generalizada de insatisfação com os rumos do Estado e a total impossibilidade que a Sociedade Civil tem de estabelecer limite e de exercer controle direto sobre os atos e fatos da Administração Pública.

Partindo do princípio fundamental, óbvio e elementar, de que o custeio da Administração é mantido pela Sociedade Civil mediante a tributação, e que, na ordem natural das coisas, a uma obrigação de pagar corresponde uma obrigação de entregar, dar ou fazer, depreende-se, de imediato, que, em termos jurídicos, a Administração Pública é inadimplente em suas obrigações com a Sociedade Civil. É evidente que as coisas não são assim tão simples, mas vale esta metáfora jurídica para expressar a não-correspondência dos gastos públicos da estrutura administrativa com a ineficiência, a ineficácia e as disfunções de seus resultados. E, se a Sociedade Civil é gerida pela Administração Pública, muito lógico que, neste confronto de contradições, surja um espaço para reivindicações e pressões, que detectam a situação de crise por que passa a relação Estado-Sociedade Civil-Administração Pública. Evidente de que

se trata de apenas um fator, dentre os muitos que instabilizam a conjuntura nacional, detonando a crise. Mas, se, mais do que nunca, a Sociedade Civil e o Estado necessitam de um governo competente, que corrija suas contradições, diminua seus conflitos, concretize a justiça social, é natural que a estrutura administrativa seja visada, porque a recuperação efetiva da capacidade de definir novos objetivos para um desenvolvimento relevante da sociedade passa pela competência em administrar a crise. Se esta prenuncia transformação, a ampliação do campo do possível, a Administração Pública é um dos espaços virtuais para que se processem inovações no sentido de um rendimento eficiente, eficaz, efetivo e relevante, incorporando, inclusive, os recursos que o progresso tecnológico e a própria evolução das relações sociais, políticas e econômicas oferecem. Por outro lado, já não fica mais ao critério de seu poder discricionário e de sua vontade política a determinação das prioridades, diretrizes, conteúdos, normas e formas de ação que informam seus planos de governo: dada a manifesta e enfática demanda da Sociedade Civil, cobrando melhores desempenhos, reivindicando a contrapartida das suas contribuições e postulando o direito de também participar dessas determinações (uma vez que é a sua financiadora fiduciária na peculiaridade desta espécie de "contrato social") em nome dos seus direitos civis, políticos e sociais, a esta também cabe jogar um papel importante, tornando-se agente na conquista da melhoria da qualidade de vida, do bem-estar, da ordem e da segurança nacional.

Deste raciocínio, cabe inferir que se estabelecem novos princípios mediadores na relação da Sociedade Civil com o Estado, através do espaço de atuação da Administração Pública, em que o paradigma geral dos programas e planos de governo é que ditam as novas regras do jogo político-jurídico-social.

Considerando as transformações ocorridas no ordenamento do Direito Administrativo — como o direito que está incorporado o processo dialético das novas formas de relações sociais com a estrutura estatal, através do deslocamento dos princípios legais do Estado liberal de Direito, suplantados pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, do controle e da delegação de competência — a lógica destas constatações impõe que ele seja encarado também como o direito que processará (o que já começou a fazê-lo) a competência da Sociedade Civil em administrar. A extensão do seu ordenamento deverá obviamente abranger a codificação das práticas sociais que se fizerem necessárias à efetiva participação da Sociedade na administração.

Com estes contornos, o Direito Administrativo faz desmoronarem as paredes que, no Estado de Direito liberal, separavam a política da administração, e adquire um conteúdo político informado pelos princípios da conveniência e adequação aos atos da administração, ordenado pela instrumentalidade da técnica jurídica mais apropriada para regulamentá-los. Tor-na-se também um direito político, ao incorporar os limites que devem servir de antídoto à arbitrariedade da sua regulamenta-

ção. Tais antídotos consubstanciam-se nas práticas sociais normativizadas em forma de participação (ainda semanticamente genérica).

A participação da sociedade aqui formulada não se reduz a uma criação engendrada teoricamente, fruto de mera investigação científica, mas emerge da verificação empírica da realidade política e social. É um fenômeno que se expressa fora dos clássicos canais da representação, demonstrando a nascente consciência cívica na Sociedade Civil. Ele ocorre com características próprias da sociedade brasileira, no caminho percorrido para suplantar o autoritarismo do regime dos governos implantados após março de 64 e para controlar o seu instrumento primordial de dominação, a máquina burocrática. Evidentemente que são indícios de uma participação desordenada (que, aliás, mais uma vez demonstram a insuficiência das instituições políticas tradicionais para canalizar toda a atividade política do indivíduo na sociedade).

Atualmente, a Sociedade Civil se conscientiza de que a mudança não se restringe a uma definição formal de direitos e liberdades, mas passa necessariamente pela dinâmica da interrelação existente entre ela e o Estado, mediatizada pela Administração Pública. Passa, principalmente, por sua efetiva participação no processo de decisão política, nas escolhas mais relevantes para suas necessidades, pelo controle final da atuação da Administração Pública, garantido pela expressão da autonomia individual e pela responsabilização jurídico-legal assegurada por um acesso imediato, hábil e ágil à estrutura

judiciária (assunto que cabe referir, mas de importância e profundidade dignos de outra dissertação).

Em resumo, esta participação genericamente enunciada configura a "recriação do princípio legitimador da soberania popular", valendo-me da síntese formulada com maestria pelo Prof. José Maria Gómez(20), e informa os contornos do exercício da cidadania. E, quando se fala em cidadania, não é tanto a problemática constitucional e jurídica que deve interessar nos debates para sua consolidação. Os fatores que fornecem os dados para a sua emergência é que primeiramente devem ser considerados. Tais são: primeiramente, as formas de pressão específica que incidem sobre a Administração Pública, no momento em que os postulados do Estado de Direito foram segregados; em segundo lugar, a pressão direta para que ela mesma se legitime, através dos poderes que se assegura pela instrumentalidade da lei, viabilizando a aceitação política da sociedade, pelos bons resultados que seus planos devam apresentar.

Claus Offe condensa esta problemática com grande poder de síntese:

"a politização da administração não é tanto o resultado de novos critérios de relevância que teria assimilado, mas o resultado de um processo em que os programas de ação antigos, vinculados ao Estado de direito, e, por isso mesmo, estritamente condicionais, se tornam crescentemente inconfiáveis. Na medida em que a administração pública precisa abrir mão dessas premissas de ação, não lhe resta outra saída senão a busca de formas de legitimação outras que as legais. No momento em que a idéia

do Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa (e isto acontece, por um lado, porque não é mais o Parlamento que concebe e altera as leis, e sim a administração ministerial, e por outro, e principalmente, porque esta administração orienta o processo legislativo segundo suas próprias necessidades logísticas, subordinando-o a critérios de adequação), só há dois caminhos para obter legitimações alternativas. Ou se procura a saída ao nível supra-legal das concepções ordenadoras concretas capazes de dar substância a conceitos como "ordem social livre e democrática", ou ao nível infra-legal dos processos do consenso." (21).

Por toda a argumentação até aqui desenvolvida, tentei demonstrar que, no Brasil contemporâneo, tudo se encaminha para a saída pelo "nível infra⁽⁻⁾legal dos processos do consenso". Entendo que a saída supra⁽⁻⁾legal seria, mais uma vez, a tentativa do resgate do Estado de Direito liberal, que já não encontra guarida na estrutura atual, diante das transformações em processo. Seria a recuperação dos velhos princípios e postulados jurídicos que mesmo a crítica mais ingênua denuncia como fórmulas retóricas, estereótipos de uma época ultrapassada, que se esvaziaram de conteúdo substancial ante o movimento dialético das forças sociais, políticas e econômicas e o rearranjo caleidoscópico das estruturas estatais.

Neste ínterim, a emergência da cidadania, como processo de formação de consenso, tem seu destino prefigurado pelo jogo das forças políticas remanescentes da antiga estrutura, pelos interesses econômicos em confronto, pela vontade política que dela se apodera e, não em derradeiro, pela lição

que, tanto a sociedade quanto os atuais governantes, devem tirar do saldo qualitativo operado pelas transformações ocorridas nas instituições e na organização da sociedade, em sua interação com o Estado. Mas prenunciam-se tendências de que a cidadania tem chances de se plasmar concretamente na Sociedade Civil brasileira através de uma análise de conteúdo das matérias divulgadas pelos meios de comunicação nacionais. Tanto elas já vinham implícitas na crítica contumaz ao autoritarismo, como têm sido expressamente veiculadas nos pronunciamentos de políticos, governantes e representantes de setores e movimentos sociais, nos últimos tempos.

Basicamente, o conteúdo permite que se infira a própria substância do que venha a ser o exercício da cidadania brasileira: a idéia de que o homem, enquanto indivíduo e enquanto grupo, coletividade, deve participar do processo social, econômico e político, como cidadão.

A participação no processo social quer significar a igualdade de todos diante da lei, associada à garantia dos direitos civis, que são assunto das políticas sociais práticas, tais como: educação gratuita em todos os níveis, saúde, alimentação, habitação, pleno emprego, previdência social, etc. A cidadania não será conquistada, a menos que a cada cidadão seja dado acesso a um mínimo indispensável, no variado universo das oportunidades existenciais, numa sociedade complexa. O exercício da cidadania na esfera dos direitos civis se efetivaria na medida em que a participação nas decisões sobre as políticas sociais implementadas e o controle final da sua exe-

cução fosse viabilizado por mecanismos de Direito Administrativo, tais como a composição de grupos de trabalho contendo representantes dos diversos setores e segmentos sociais diretamente interessados; representação nos conselhos consultivos e deliberativos, com direito a voz e voto; inteira transparência dos atos da administração, com respeito ao princípio da publicidade dos atos públicos, incorporando os recursos da tecnologia da informática. Esta última forma de participação, aliás, é um dos assuntos que merece estudos urgentes e aprofundados, no sentido de serem pensados bancos de dados contendo, em cada área específica das instituições e órgãos públicos, todas as leis, regulamentos, formas de atuação, setores que lhe estão afetos — bem como já é prática usual com os bancos de dados sobre a vida dos cidadãos. Tais bancos de dados cumpririam com o papel de viabilizarem acesso imediato a qualquer indivíduo da sociedade à informação desejada. Seria também um meio de evitar o crescimento da máquina burocrática e um mecanismo de intermediação entre a Administração Pública e o cidadão, não só como forma de controle, mas também de alimentação e retroalimentação de dados, para os planos do governo. Por esta via, os princípios administrativos do planejamento e do controle teriam base em conteúdos da cidadania: não deixando de ser administrativos, também seriam políticos, jurídicos e sociais.

A participação política — paradoxalmente sempre discutida e nunca esgotada, desde os primórdios da democracia grega, mas jamais satisfatoriamente resolvida na evolução das so-

iedades e nas transformações por que passou o Estado — inclui o sufrágio universal, vinculado a uma dinâmica de processo eleitoral diretamente influenciada pela garantia dos direitos civis dos cidadãos; e vinculado, também, aos direitos econômicos, garantia de um "status" digno a cada cidadão. Aí estão envolvidos o direito de greve às variadas categorias profissionais, a liberdade de associação, a formação de sindicatos livres, as comissões de fábrica, os movimentos sociais, as associações de bairro, etc.

Por outro prisma, o exercício da cidadania só adquire conteúdo concreto na dimensão do espaço municipal, onde a proximidade com a organização política dotada de autonomia em suas decisões faz com que os efeitos de sua prática sejam sentidos de imediato. Isto implica informar com novo conteúdo o princípio da descentralização, que somente se efetiva através de uma autêntica ^{fica} federação, quer na organização, quer na arrecadação tributária e na distribuição da receita. Nesta perspectiva, a estrutura municipal da administração não só absorveria as demandas locais, como repassaria aquelas de dimensão estadual, regional ou nacional. Blasi aprofunda esta questão, e é interessante ir direto à fonte para entendê-la (22).

Estas são apenas referências ao conteúdo da cidadania ao feitiço brasileiro, que se expressa nas formas de participação e pode ser normativizado, institucionalizado, como prática, no ordenamento do Direito Administrativo, sob os mesmos princípios que o orientam e valendo-se mesmo da técnica jurídica que o regulamenta.

A participação é, assim, o conteúdo essencial da cidadania. Constitui-se em uma participação que tem como meta a ^umedança, e vem no bojo de uma mudança que se operou através da estrutura administrativa, por meio de inovações de técnica jurídica ^{co-co-w.} constitucional, com reflexos imediatos no Direito Administrativo. O Estado desempenhou, e continuará por tempo cuja duração é difícil determinar, a interferir na vida da sociedade. Agora, chegou a vez da Sociedade Civil realizar a sua intervenção, valendo-se dos mesmos princípios e técnicas de que aquele se utilizou: participando no planejamento, no controle e na descentralização. Ao Direito Administrativo caberá, mais uma vez, incorporar as formas desta participação.

NOTAS

- (1) GORZ, André. Adeus ao proletariado; para além do socialismo. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982. p.127
- (2) FOUCAULT, Michel - A governamentalidade. In: _____. Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal, 1981. p.277-293. Veja-se o sentido que autor dá ao termo genericamente, como uma prática espalhada no tecido social, como multiplicidade e imanência à p.280. Já na p.291 define mais especificamente como "1- o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. 2- a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros — soberania, disciplina, etc. — e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes. 3- o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI o Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado."
- (3) DRUCKER, P. O novo pluralismo. In: _____. Uma era de descontinuidade; orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. p.197.
- (4) MOTTA, Fernando C. Prestes et alii. A crítica administrativa da burocracia. In: _____. Introdução à organização burocrática. 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1983. p.224.
- (5) Idem, ibidem, p.226.
- (6) COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e democracia. In: KRISCHKE, Paulo J. org. Brasil: do milagre à abertura. São Paulo, Cortez Ed., 1983. p.167-196; p.182.
- (7) FOUCAULT, Michel. op. cit. nota 2, supra, p.284.
- (8) FALCÃO, Joaquim de Arruda. A democracia, a administração pública e

o direito de cidadania. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. A sociedade civil no processo de democratização. Recife, X Conferência Nacional da OAB, 1984. Painel 8. p.1-3; p.10. "A imunidade política significa a impossibilidade da Sociedade Civil, enquanto um todo social e economicamente heterogêneo responsabilizá-la pelos resultados ou não-resultados obtidos" enquanto que "impunidade jurídico-legal da Administração, e dos administradores em particular é fruto da inexistência de leis específicas que concretizassem a responsabilidade jurídica dos administradores, e pela inoperância e insuficiência das leis existentes".

- (9) FARIA, José Eduardo. Os dilemas da sociedade industrial: participação, desempenho e legitimação. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 60/61, jan./jul. 1985. p.114.
- (10) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 5.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1978. p.6.
- (11) Idem, ibidem, p.6.
- (12) CARDOSO, Fernando Henrique et alii. O poder legislativo moderno no estado. Revista Informação Legislativa, Brasília, 21(81), jan./mar. 1984. p.37-44.
- (13) GORDILLO, Agustin. Tratado de derecho administrativo; parte general. Buenos Aires, Ed. Macchi, 1974. t.1. p.11.
- (14) Veja-se a propósito, porque lucidamente reflexivo, o artigo intitulado "Capacidade normativa de conjuntura", de Cesar Luiz Passold. Sequência, Florianópolis, (6): 90-4, dez. 1982.
- (15) LUNA FILHO, Eury Pereira. A crise da ordem jurídica brasileira: disfunções na equação de independência e harmonia dos poderes. In: _____. Que crise é esta? São Paulo, Brasiliense, 1984. p.176-200. p.187.
- (16) Idem, ibidem, p.177.
- (17) A polêmica sobre o Planejamento e seu correlato Plano vem ocupando a atenção dos publicistas, principalmente do sistema jurídico ocidental. No Brasil, juristas como Washington Peluso Albino de Souza, Eros Roberto Grau, Fábio Konder Comparato, e outros mantêm um debate permanente sobre este tema. Veja-se a obra Direito econômico

do planejamento. Belo Horizonte, Curso de Pós-Graduação em Direito, UFMG, 1980. p.53.

- (18) OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. O autor, sociólogo da social-democracia alemã, investiga a hipótese de formulação de uma teoria sociológica do Estado, tendo como um dos paradigmas centrais a "política social", cujo conteúdo é o eixo do questionamento sobre o papel do Estado no contexto do capitalismo avançado, dentro de uma abordagem estruturalista e dialética. Veja-se p.216-33, sobre o consenso como forma infra-legal de legitimação.
- (19) CHAUÍ, Marilena. Política cultural. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1984. p.19.
- (20) GÓMEZ, José Maria. A história de uma correlação de forças. Brasil, Perspectivas Internacionais, Rio de Janeiro, 2(8):1-4, out./dez. 1985. A propósito da situação argentina, em sua transição do regime militar para o democrático, que, guardadas as diferenças, se assemelha à situação brasileira.
- (21) OFFE, Claus. op. cit. nota 18, supra, p. 225-6.
- (22) BLASI, Paulo Henrique. A descentralização como instrumento da justiça social. Tese nº 27 da Conferência da OAB. Florianópolis, 2-6 maio, 1982.

PROJEÇÃO DE UMA ABORDAGEM DAS REPERCUSSÕES

"Uma vez que a idéia de desenvolvimento refere-se diretamente à realização das potencialidades do homem, é natural que ela contenha, ainda que apenas implicitamente, uma mensagem de sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas na medida em que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador. A preocupação com a morfogênese social deriva dessa outra idéia simples de que é mediante a invenção a implementação de novas estruturas sociais que se cumpre o processo de desenvolvimento."

Celso Furtado

Uma análise de conteúdo relativo às matérias que ocupam o espaço político-administrativo dos meios de comunicação em geral, nos últimos tempos, no Estado brasileiro revela que modernos estudiosos contemporâneos da organização do Estado, juristas, e setores da Sociedade Civil estão menos preocupados com as divisões dos poderes do que em desenvolver instrumentos de controle da sociedade sobre o Estado. Este

conteúdo se expressa na palavra do próprio Presidente da República.

Ao se valer da invenção constitucional do Decreto-Lei para implantar o plano de estabilização da economia nacional, o Presidente não só utilizou o único instrumento normativo apto, técnica e politicamente, para responder aos compromissos que a "Nova República" se impôs, mas ensejou uma das formas mais avançadas de participação da sociedade na administração e, talvez, uma das inovações mais imediatas no campo do Direito Administrativo, qual seja, a democratização e institucionalização do controle, fato notório e de todos conhecido.

Ao mesmo tempo em que granjeou o apoio popular, propiciou a legitimação ao Plano Cruzado, permitindo detectar tendências para a efetiva democratização na relação entre Estado e Sociedade Civil.

Processada a exumação do "entulho autoritário" pela contumaz crítica ao regime de governo e aos instrumentos políticos e jurídicos de que o mesmo se utilizou, cabe agora o exercício inovador, no sentido da democratização de alguns desses instrumentos que se mostraram tão pragmáticos para a implementação de ações e intervenções, tal como o demonstrou ser o Decreto-Lei, com referência expressa ao de nº 2284, de 27 de fevereiro de 1986.

O enfoque jurídico do plano decretado enseja ainda considerações em termos institucionais e em termos de políti-

ca social: como o governo pode desenvolver estratégias sôcio-políticas através de seus planos e como podem ser modernizadas as instituições existentes de modo que satisfaçam concomitantemente às exigências políticas admitidas pela correlação de forças e às necessidades sociais prementes, em termos de bem-estar e qualidade de vida?

Trata-se de compatibilizar o problema funcional do desenvolvimento sóciopolítico^(-o) e a estrutura da Administração Pública que deve reagir face às exigências de participação e controle e face às necessidades de correção das desigualdades e de justiça social, tendo como pano de fundo as instituições políticas remanescentes e as relações de força societárias nela concentradas.

Uma alternativa apontada é a abrangência do ordenamento do Direito Administrativo, incorporando os movimentos de participação e controle através de mecanismos jurídicos, tais como conselhos, associações de classe, de moradores e de consumidores, dispondo de instâncias jurídico-administrativas de fácil acesso e imediata decisão, efetivando o exercício da cidadania. Significaria a institucionalização da demanda social e o paralelo processo de legitimação do governo, na medida em que houvesse a concomitância da ação administrativa com a social.

Neste sentido, vale ressaltar que foi implantada uma reforma substancial na estrutura monetária nacional, através de um instrumento constitucional-administrativo, o decreto-

lei, que teve a adesão das forças sociais, políticas e econômicas. Se é um plano que "tem que dar certo" e todos querem que dê (não cabem aqui críticas pertinentes), por que não arquir a chance de que outros planos também venham a dar certo, implementados pelos mesmos instrumentos, agora com a participação inicial dos mesmos segmentos?

O momento constituinte é, por excelência, um espaço virtual para a instauração de uma medida criativa, inovadora e potencialmente favorável a que se atinjam metas satisfatórias no terreno das políticas sociais e da transformação institucional. Para tanto, é indispensável a honestidade da vontade política das instâncias políticas e governamentais, em coerência com as críticas e propósitos enunciados nos discursos eleitorais, bem como a conscientização da sociedade como um todo, fazendo valer a sua própria vontade política.

Na conjugação dessas vontades, é cabível propor um plano — tal como o "Brasil 2000. Pesquisa Para um Novo Pacto Social" — que o Professor Hélio Jaguaribe, seu organizador e co-autor, apresentou ao governo e vem discutindo com a sociedade (amplamente divulgado nos programas de debates e entrevistas dos meios de comunicação), que sirva como fonte material para o Direito a ser formalizado na nova carta constitucional.

A pesquisa coordenada pelo Prof. Jaguaribe retrata a realidade brasileira como a oitava economia do mundo, circunstância que não atenua o estado de pauperização e miséria da

população, e faz uma projeção para o ano 2000, quando poderá tornar-se a quinta economia, mas com um processo de deterioração das condições de vida do povo, se a lógica do sistema não for, neste intercurso, invertida através da distribuição da riqueza, em que 60% da remuneração dos fatores fiquem para o trabalho e 40% para o capital. O autor propõe como meta que, paralelamente ao crescimento econômico, se atinjam níveis sociais equiparáveis aos dos países do sul da Europa, tal como a Espanha, Grécia ou Iugoslávia, através do estabelecimento de objetivos que envolvam principalmente quatro políticas sociais: alimentação, emprego, valorização do trabalho e eficiência dos serviços sociais.

Trata-se de um projeto "reformista, moderado, viável e consensual", que gira em torno de "minimax" econômico e fiscal que constitui a "própria expressão quantitativa de um Novo Pacto Social". É um "acordo a ser gerenciado pelo governo federal, e entre os trabalhadores e seus representantes; o empresariado e seus representantes, os vários setores da Sociedade Civil e, sobretudo, os partidos políticos" (*), em que seriam negociados "os máximos esforços e sacrifícios que os estratos mais abastados da sociedade se disponham a assumir" e "os benefícios mínimos que os estratos mais pobres se disponham, também de forma basicamente consensual, a aceitar como um teto para suas reivindicações".

(*) Este Projeto está consubstanciado em 294 páginas, conforme notícia veiculada no jornal Zero Hora de 29 de junho de 1986, p.4 com o título "Brasil - ano 2000", onde havia algumas referências das quais destaquei as expressas acima.

Com base neste projeto lúcido e competente na descritiva social e econômica, tendo como elemento mediador a vontade política dos segmentos do governo e dos vários setores da Sociedade Civil, poderia ser formulado um planejamento geral, que reorganizasse até o ano 2000 a sociedade brasileira, planejamento este cristalizado instrumentalmente na nova Constituição, como um compromisso do governo e da Nação, a ser executado em etapas bem definidas, atingindo todos os setores, tais como as reformas agrária e urbana, a educação, saúde, habitação e as demais. Essa Constituição apresentaria características inéditas: seria inteiramente programática e vinculável juridicamente, sendo também transitória, eis que, chegado o fim do século, com uma sociedade mais estável, poderia ser pensada uma outra Constituição, então voltada para a organização institucional que viabilizasse um desenvolvimento a partir das novas bases.

BIBLIOGRAFIA

- 1 ABELES, Marc. **Poder, sociedade, simbólico; a regra do jogo.** Lisboa, Ed. 70, 1977.
- 2 ALBUQUERQUE, J.A. Guillon. **Instituição e poder.** Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- 3 ALMEIDA, Maria Hermínia T. de org. **Sociedade e política no Brasil pós-64.** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 4 ALTHUSSER, Louis. **Montesquieu, a política e a história.** 2. ed. Lisboa, Ed. Presença, Martins Fontes. Biblioteca de Ciências Humanas.
- 5 ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo, Perspectiva, 1979.
- 6 BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro.** 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1975.
- 7 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Contencioso administrativo. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, 288:25-46, s.d.
- 8 BARTHOLO JR., Roberto S.; SOUZA, H.Moss de; MONTEIRO, M.A. **Que crise é esta?** São Paulo, Brasiliense, 1985. n. 2.
- 9 BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade.** Rio de Janeiro, Record, 1984.
- 10 BENOIT, Francis-Paul. **Le droit administratif français.** Paris, Dalloz, 1986.

- 11 BIELSA, R. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires, La Ley, 1964. 2 v.
- 12 BLASI, Paulo Henrique. O contencioso administrativo no texto constitucional. **Sequencia**, 1(1):59-65, jan./jun. 1980.
- 13 _____. A descentralização como instrumento da justiça social. **Sequência**, Florianópolis, (5):9-36, jun. 1982.
- 14 BOBBIO, Norberto. **Teoria das formas do governo**. Brasília, Universidade de Brasília, 1980.
- 15 _____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- 16 _____. **Qual socialismo?** discussão de uma alternativa. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- 17 BORGES FILHO, Nilson. Forças armadas e transição política. **Sequência**, Florianópolis, (10):39-44, ago. 1985.
- 18 _____. Touraine, consciência de classe de eleições no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, (7):55-63, jun. 1983.
- 19 BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 4. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1980.
- 20 BRETAS, Anchises et alli. **Direito econômico do planejamento**. Belo Horizonte, Faculdade de Direito de Universidade Federal de Minas Gerais, 1980.
- 21 BURDEAU, Georges. **Traité de science politique; la démocratie et les contraintes du nouvel âge**. Paris, L.G.D.J., 1974. t. 8.
- 22 _____. **A democracia**. Lisboa, Europa-América, 1975.
- 23 BURSZTYN, Marcel; CHAIN, Arnald; LEITÃO, Pedro. **Que crise é esta?** São Paulo, Brasiliense, CNPq, 1984. n. 1.
- 24 CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro,

- ro, Forense, 1970. 2 v.
- 25 _____ **Princípios fundamentais do direito administrativo** Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- 26 CALDERA, Alejandro Serrano. **Filosofia e crise; pela filosofia latino-americana.** Rio de Janeiro, Vozes, 1984.
- 27 CAMPOS, Roberto. **Além do cotidiano.** Rio de Janeiro, Record, 1985.
- 28 CARBONNIER, Jean. **Sciologie juridique.** Paris, Presses Universitaires de France, 1972.
- 29 CARDOSO, Fernando Henrique Cardoso et alli. **Economia e movimentos sociais na América-Latina.** São Paulo, Brasiliense, 1985.
- 30 _____ **Dependência e desenvolvimento na América-Latina; ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- 31 _____. O poder legislativo moderno no estado. **Revista Informação Legislativa,** Brasília, 21(81), jan./mar. 1984.
- 32 CARLIN, Volnei Ivo. A justiça, a administração e a função do "médiateur". **Sequência,** Florianópolis, (6):41-4, dez. 1982.
- 33 CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- 34 CAVALCANTI, Temístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo.** 4. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1971.
- 35 CHÂTELET, François et alli. **História das idéias políticas.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.
- 36 CHAUI, Marilena. Considerações sobre o realismo político. **Desvios,** Rio de Janeiro, 3, 1984.
- 37 _____. **Política cultural.** Porto Alegre, Mercado Aberto, 1984.
- 38 _____. **Cultura e democracia; o discurso competente e outras falas.** São Paulo, Moderna, 1981.

- 39 CIGNOLLI, Albero. **Estado e força de trabalho; introdução à política social no Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 1985.
- 40 CRETELLA JR., J. **Tratado de direito administrativo.** Rio de Janeiro, Forense, 1970. 10 v.
- 41 CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático.** Brasília, Universidade de Brasília, 1981. v. 2
- 42 DAHRENDORF, Ralf. A nova liberdade. **Revista Humanidades,** Brasília, 2(7):71-7, abr./jun. 1984.
- 43 _____. **Sociedade e liberdade.** Brasília, Universidade de Brasília, 1982.
- 44 DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do estado.** São Paulo, Moderna, 1980.
- 45 DEBBASCH, Charles. **Ciência administrativa.** México, Escuela Nacional de Administración Pública, Dalloz, 1972.
- 46 DEMICHEL, André. **Le droit administratif; essai de réflexion théorique.** Paris, Libr. General de Droit et Jurisprudence, 1978.
- 47 DEODATO, Alberto. **Ciência das finanças.** 11. ed. São Paulo, Saraiva, 1969.
- 48 DÉROCHE, Henri. **Les mythes administratifs.** Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- 49 DIAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática.** 6. ed. Madrid, Ed. Cuadernos Para el Dialogo, 1975.
- 50 DOBROWOLSKI, Sílvio. A expansão do poder no estado social. **Revista Informação Legislativa,** Brasília, 22(86), abr./jun. 1985.
- 51 DRUCKER, Peter F. **Uma era de descontinuidade; orientações para uma sociedade em mudança.** Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- 52 DUARTE, Cristina. A crise e a periferia. **Perspectivas Internacio-**

- nais, Rio de Janeiro, (2):12-44, out./dez. 1985.
- 53 DUVERGER, Maurice. **As modernas tecno-democracias**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- 54 ECO, Umberto. **Viagem na irreabilidade cotidiana**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984.
- 55 ETZIONI-HALEVY, Eva. **Manipulação política e poder administrativo; um estudo comparativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- 56 FALCÃO, Joaquim de Arruda. A democracia, a administração pública e o direito de cidadania. In: **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. A sociedade civil no processo de democratização**. Recife, X Conferência Nacional da OAB, 1984. Painel 8. p. 1-3.
- 57 FARIA, José Eduardo. Os dilemas da sociedade industrial: participação, desempenho e legitimação. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, 60/61, jan./jul. 1985.
- 58 _____. Legalidade e legitimidade; o executivo como legislador. **Informação Legislativa**, Brasília, 22(86), abr./jun. 1985.
- 59 FAYOL, Henri. **Administration industrielle et générale**. Paris, Dunod, 1960.
- 60 FORSTHOFF, Ernest. **Tratado de derecho administrativo**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- 61 FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- 62 FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- 63 GARAUDY, Roger. **Ainda é tempo de viver**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1981.
- 64 GARCIA, Alejandro Nietro. **La burocracia y el pensamiento burocrático**. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

- 65 GARCIA, Dinio de Santis. **Introdução à informática jurídica.** São Paulo, José Bushatsky, 1976.
- 66 GLEIZAL, Jean Jacques. **Le droit politique de l'état; essai sur la production historique du droit administratif.** Paris, Presses Universitaires de France, 1980.
- 67 GÓMEZ, José Maria. A história de uma correlação de forças. **Brasil, Perspectivas Internacionais,** Rio de Janeiro, 2(8):1-4, out./dez. 1985.
- 68 _____. Elementos para uma crítica à concepção jurdicista do estado. **Sequência,** Florianópolis, 1(2):112-22, jul./dez. 1980.
- 69 GORDILLO, Augustin. **Tratado de derecho administrativo; parte general.** Buenos Aires, Ed. Macchi, 1974: t. 1.
- 70 _____. Los contratos administrativos. In: _____. **Contratos administrativos.** Buenos Aires, As. Argentina de Derecho Administrativo, 1977.
- 71 GORZ, André. **Adeus ao proletariado; para além do socialismo.** Rio de Janeiro, Forense Universitário, 1982.
- 72 GOULART, Clóvis de Souto. Assembléia nacional constituinte. **Sequência,** Florianópolis, (9):94-102, jun. 1984.
- 73 GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.
- 74 GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978.
- 75 GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica; alternativas de mudança.** Porto Alegre, Mundo Jovem, 1984.
- 76 GURVITCH, Georges. Problemas da sociologia do direito. In: _____. **Tratado de sociologia.** Sao Paulo, Martins Fontes, 1977. 2 v.
- 77 HABERMAS, Juergen. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1960

- 78 _____. **Para a reconstrução do materialismo histórico.** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 79 JAGUARIBE, Hélio et alli. **Brasil, sociedade democrática.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.
- 80 KOLAKOSWKI, Leszek. A aldeia inalcançável. **Revista Humanidades,** 2(8):53-65, jul./set. 1984.
- 81 KRISCHKE, Paulo J. org. **Brasil: do milagre à abertura** São Paulo, Cortez Ed., 1983.
- 82 LAFER, Celso. **O Brasil e a crise mundial.** São Paulo, Perspectiva, 1984.
- 83 LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições.** São Paulo, Francisco Alves, 1977.
- 84 LASSALE, Ferdinand. **Que é uma constituição?** 2. ed. São Paulo, Kairos, 1985.
- 85 LASSWEL, Harold. **A linguagem política.** Brasília, Universidade de Brasília, 1979.
- 86 LAUBADERE, André de. **Droit public économique.** Paris, 1974.
- 87 LECHNER, Norbert. Especificando la política. **Revista Crítica & Utopia,** 6:31-52.
- 88 LEFORT, Claude. **A invenção democrática; os limites do totalitarismo.** São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 89 LEGENDRE, Pierre. **O amor do censor; ensaio sobre a ordem dogmática.** Rio de Janeiro, Ed. Autra, Forense Universitária, 1983.
- 90 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito público e sistema de direito administrativo.** Porto Alegre, Sulina, 1961.
- 91 LINARES, Juan Francisco. **Fundamento de derecho administrativo.** Buenos Aires, Asteca, 1975.

- 92 LOURAU, René. **L'état inconscient; arguments.** Paris, Ed. Minuit, 1978.
- 93 LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Brasília, Universidade de Brasília, 1980.
- 94 LUNA FILHO, Eury Pereira. A crise da ordem jurídica brasileira: disfunções na equação de independência e harmonia dos poderes. In: _____. **Que crise é esta ?** São Paulo, Brasiliense, 1984. p. 176-200.
- 95 MACPHERSON, C.B. **Necessitamos de uma teoria do estado?** s.n.t.
- 96 MARKOVIC, Mihailo. A integração da pessoa na sociedade capitalista. In: DELLA VOLPE et alii. **Moral e sociedade.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- 97 MAYER, Otto. **Le droit administratif allemand.** Paris, 1906. 4 v.
- 98 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo.** 5. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
- 99 MELLO, Ari Kardec de. Direito e economia. **Sequência,** Florianópolis, 4:11-7, dez. 1981.
- 100 _____. O intervencionismo estatal na economia. **Sequência,** Florianópolis, (7):85-91, jun. 1983.
- 101 MELLO, C.A.B. **Os órgãos do estado e os agentes públicos.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.
- 102 MELLO, O.A. Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo.** Rio de Janeiro, Forense, 1969, 2 v.
- 103 MELLO, Osvaldo Ferreira de. Sobre política jurídica. **Sequência,** Florianópolis, 1(1):13-7, jan./jun., 1980.
- 104 _____. Sobre política jurídica (II). **Sequência,** Florianópolis, 1(2):27-32, jul./dez. 1980.
- 105 MERKL, Adolfo. **Teoria geral del derecho administrativo.** México,

Ed. Nacional, 1980.

- 106 MEYER, Marlise & Montes, Maria Lúcia. **Redescobrimo o Brasil: a festa na política.** São Paulo, T.A. Queiroz, 1985.
- 107 MOISÉS, José Álvaro et alli. **Brasil anos 80;** alternativas populares da democracia. São Paulo, Vozes, CEDED, 1982.
- 108 MOISÉS, Massaud. **Dicionário de termos literários.** 2. ed. São Paulo, Cultrix, 1978.
- 109 MONTAIGNE, Michel de. **Ensaaios.** Porto Alegre, Globo, 1962.
- 110 MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e autogestão;** a proposta de Proudhon. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- 111 _____. **Participação e co-gestão;** novas formas de administração. São paulo, Brasiliense, 1982.
- 112 MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática.** 3. ed. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 113 MOTTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 6(3) jul./set., 1972.
- 114 MUKAI, Toshio. **Direito administrativo e empresas do estado.** São Paulo, Forense, 1984.
- 115 MURARO, Rose Marie. **Por uma erótica cristã;** primeiras indagações. Rio de Janeiro, Vozes, 1985.
- 116 NAISBITT, John. **Megatendências;** as dez grandes transformações que estão ocorrendo na sociedade moderna. São Paulo, Cículo do Livro, 1983.
- 117 OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- 118 PASOLD, Cesar Luiz. Capacidade normativa de conjuntura. **Sequência,** Florianópolis, (6):90-4, dez. 1982.

- 119 _____. Breves reflexões sobre a democracia direta. **Sequência**, Florianópolis, (8):75-80, dez. 1983.
- 120 _____. **Função social do estado contemporâneo**. Florianópolis, Ed. do Autor, 1984.
- 121 _____. A condição instrumental da constituinte. **Sequência**, Florianópolis, (11):61-3, dez. 1985.
- 122 PAZ, Otávio. **Os filhos do barro**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984.
- 123 PERDONE, J. Vidal. **Derecho administrativo general** Bogotá, Editorial Temis, 1966.
- 124 PLASTINO, Carlos Alberto, org. **Crítica do direito e do estado**. Rio de Janeiro, Graal, 1984.
- 125 POULANTZAS, Nicos et alli. **O estado em discussão; leitura da política**. Lisboa, Edições 70, 1981.
- 126 RIBEIRO, Darcy. **O dilema da América Latina**. Rio de Janeiro, Vozes, 1983.
- 127 RIVERO, Jean. **Droit administratif**. 3. ed. Paris, Dalloz, 1962.
- 128 _____. **Aoud annuaire européen d'administration publique**. 1978. v. 1.
- 129 ROMERO, Miguel Acosta. **Teoria general del derecho administrativo**. México, Textos universitários, UNAM, 1975.
- 130 SALDANHA, Nelson. Transformação e crise no direito; uma visão histórico-crítica. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, 19(75) jul./set., 1982.
- 131 SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito e a comunidade; as transformações recentes da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados. **Revista Direito e Avesso**, Brasília, 2(3): 139-63, 1983.

- 132 SILVA, Golberi do Couto e. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Brasília, Universidade de Brasília, 1980.
- 133 SORJ, Bernard et alli. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- 134 SOUZA, Neomésio José de. **Intervencionismo e direito; uma abordagem das repercussões**. Rio de Janeiro, Aide, 1984.
- 135 SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico do planejamento**. Separata da Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 1977
- 136 TÁCITO, Caio. **Evolução histórica do direito administrativo**. *Revista do Serviço Público*, 6(3), 1955.
- 137 _____. **Controle das empresas do estado - públicas e mistas**. *Revista de Direito Administrativo*, 111.
- 138 _____. **Direito administrativo do Brasil**. São Paulo, Saraiva.
- 139 TÁVOLA, Artur da. **Comunicação e mito**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985.
- 140 TAYLOR, Frederick W. **Principles of scientific management**. New York, Harper and Row, 1911.
- 141 TOFFLER, Alvin. **Aprendendo para o futuro**. São Paulo, Artenova, 1977.
- 142 VEYNE, Paul. **Acreditavam os gregos em mitos?** São Paulo, Brasiliense, 1984.
- 143 _____. **Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história**. Brasília, Cadernos da UnB, 1982.
- 144 VILLEGAS, Benjamin. **Derecho administativo**. Buenos Aires, Tip. Ed. Argentina, 1956.
- 145 VILLENEUVE, Marcel. **Traité général de l'état**. Paris, Libraire du Recueil Sirey. 2v.

- 146 VIANNA, Luiz Werneck. Atualizando uma bibliografia: novo sindicalismo, cidadania e fábrica. **BIB**, Rio de Janeiro, 17, jan./jun., 1984.
- 147 VIEIRA, Paulo Reis & Campos, Anna Maria. Em busca de um metodologia de pesquisa relevante para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, 16(3):101-10, jul./set., 1980.
- 148 VOGT, W.; FRANK, J.; OFFE, C. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980.
- 149 WALLINE, Marcel. **Droit administratif**. 9. ed. Paris, Libraire du Recueil Sirey, 1903.
- 150 WARAT, Luis Alberto. Técnicas argumentativas na prática judicial. **Seqüência**, Florianópolis, (9):35-56, jun. 1984.
- 151 WEIL, Prosper. **Le droit administratif**. Paris, Presses Universitaires de France, 1973.
- 152 WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- 153 WEBSTER's seventh new collegiate dictionary. Springfield, G. & C. Merplan, 1965.