

Reflexões sobre o papel do Governo e do Direito Administrativo no mundo contemporâneo

Rubens Rihl Pires Corrêa

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

Sumário: 1. O governo. 2. O Direito Administrativo. 3. O mundo novo. 3.1. A inovação disruptiva. 3.2. A economia compartilhada. 3.3. A confiança e a reputação. 4. A tecnocracia. 5. Revisão do Direito Administrativo em face do mundo novo. 6. Conclusão.

Resumo (abstract): O artigo convida à reflexão sobre a modernização do Direito, em particular, do Direito Administrativo, em face dos novos desafios que o mundo moderno apresenta. A abordagem cuidou da análise do conceito de Governo, do Direito Administrativo, dos novos desafios, da consequente revisão do Direito Administrativo e a conclusão de tais reflexões. A constatação é a de que existe grande defasagem entre as bases desse ramo do Direito e a realidade que se apresenta. Sugere a busca das soluções utilizando a tecnologia controlada pela boa esfera política, cujos princípios superiores devem ser observados. Estabelece como forte colaborador dessa reforma a Academia.

Abstracto: El artículo invita a la reflexión sobre la modernización del Derecho, en particular, del Derecho Administrativo, frente a los nuevos desafíos que el mundo moderno presenta. El enfoque se centró en el análisis del concepto de Gobierno, del Derecho Administrativo, de los nuevos desafíos, de la consiguiente revisión del Derecho Administrativo y la conclusión de tales reflexiones. La constatación es la de que existe gran desfase entre las bases de esa rama del Derecho y la realidad que se presenta. Sugiere la búsqueda de las soluciones utilizando la tecnología controlada por la buena esfera política, cuyos principios superiores deben ser observados. Establece como fuerte colaborador de esa reforma la Academia.

O Governo, sendo uma das instituições que compõem o Estado brasileiro, tem gerado preocupação significativa aos cidadãos e aos segmentos produtivos nos dias de hoje, principalmente pelo que se tem divulgado na imprensa e se observado na esfera jurídica. Inúmeros processos judiciais foram propostos em face de políticos e de empresários de prestígio que até então gozavam de boa imagem.

As condenações publicadas, muitas das quais dependem ainda de revisão em instância final, dão conta da gigantesca escala da corrupção. Por óbvio, os serviços públicos em geral se deterioraram exponencialmente.

Muitas pessoas não possuem mais emprego, nem patrimônio, pois quase tudo o que tinham desapareceu em razão dos desvios ocorridos; vários morreram nas filas dos hospitais e nas mãos de marginais espalhados pelas cidades, enfim, a população em geral perdeu, e muito.

Essa difícil realidade encontra uma grande causa: o descontrole administrativo em face das responsabilidades governamentais.

Em paralelo a esse cenário, encontramos um mundo dinamicamente complexo, veloz, com redes sociais trazendo uma transparência implacável, com controles de toda ordem, pouquíssima privacidade e digitalmente sofisticado. Enormes demandas surgem repentinamente e o Governo, mais uma vez, não dá conta sequer de seu papel. Ainda que estivéssemos organizados, que tudo funcionasse estruturalmente bem, o mundo virtual (mais real a cada dia) nos atropelaria.

No caso brasileiro, o desvaler da Administração Pública associado à velocidade das relações sociais de hoje gera problemas imensos e que causam grande preocupação.

Com a falta de lideranças políticas, a tecnocracia assume seu papel por ausência de opções e busca solução única (a **máquina de governar**) e homogênea tentando atender o pleito social.

O direito – em especial, o direito administrativo – não consegue atender a tamanho chamado. Repete fórmulas que não enxergam mais o mundo moderno. Os modelos concebidos, alguns, ainda do início do século XIX, não resolvem mais os problemas de hoje. É preciso repensá-lo, e rapidamente!

A publicação da obra *Principios de administración pública*,¹ de Charles Jean Bonnin, em 1808, talvez tenha sido o marco inicial da distinção entre Direito Constitucional e Direito Administrativo.²

Observe-se que, naquela época, em pleno período napoleônico, os princípios gerais da administração pública definidos por Bonnin eram:

- 1) A administração, em geral, é uma consequência do Estado de que faz parte; é o governo em sua ação pormenorizada;
- 2) Seu caráter é a ação;
- 3) Divide-se em administração pública e administrações especiais;
- 4) A administração pública tem a aplicação das leis em cada parte do território;
- 5) A lei administrativa é a que estatui sobre o cidadão, como membro do Estado, para sua pessoa; e sobre a propriedade, como elemento da riqueza pública;
- 6) Na administração, a execução das leis está na ação, no exame e no juízo;
- 7) As funções administrativas, por sua natureza, são temporais e revogáveis;
- 8) Administração é obra de um só, é atribuição particular e exclusiva do administrador. O juízo é obra de muitos, a lei defere o juízo ao conselho da administração;
- 9) Os atos administrativos não podem ser intitulados decretos, nem regulamentos, nem proclamas; levam o nome de decisões;
- 10) Toda pessoa tem o direito de enviar petições individuais a toda autoridade constituída.

De lá para cá, muitos desses princípios ainda vigoram, ainda que escritos de outra forma e com mais conteúdo. Claro que outras contribuições surgiram de todos os lados,

¹ BONNIN, Charles Jean. *Principios de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2RlrTBF>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo, organização e funções do estado*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 52.

do continente europeu às Américas, com inúmeras obras³ tentando trazer tal ramo do direito para a realidade. No entanto, ainda assim, não resolvem a maioria dos problemas.

Nos tempos atuais, o estudo foi melhor sistematizado e idealizado no conceito dos princípios do direito administrativo, definidos no artigo 37, da Constituição Federal. De acordo com Gasparini,⁴ temos: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da finalidade, da continuidade, da indisponibilidade, da autotutela, da supremacia do interesse público, da igualdade, da motivação, da segurança jurídica e boa-fé⁵ e o da razoabilidade;

A denominada Era Tecnológica exige nova abordagem para gerir o Estado. Os princípios precisam ser revisados? Novos deverão ser criados? A tecnocracia deverá servir o Estado ou ser servida por ele? O sistema político necessita de modernização?

O governo

Como ente personalizado, apresenta-se, interna e externamente, como pessoa jurídica de direito público capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.⁶

Sendo uno, indivisível e indelegável, o Governo divide-se em três funções: a legislativa (edição de leis, em sentido lato), a executiva (aplica a lei ao caso concreto, mediante atos voltados para a realização dos fins estatais) e a jurisdicional (impõe a lei ao caso concreto, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da norma).⁷

A Professora Zanella Di Pietro, ao citar Renato Alessi,⁸ refere-se a governo como entidade com função política e que

*Implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal.*⁹

Numa linha evolutiva, o Governo e a Administração Pública (em seu sentido subjetivo) se confundem, até porque, tanto uma quanto outra, exercem funções políticas não exclusivas, pois tal função é dividida com o Poder Legislativo.

Mas outra dimensão surge: a capacidade governamental de autoadministração, assim definida pela Constituição Federal (auto-organização e autogoverno), muito bem exercitada no curso da história. É nessa esfera que a atualidade impacta.

O desafio proposto expõe dificuldades até então não pensadas, como ações globalizantes, normas do comércio internacional, o transbordamento de regras dos blocos econômicos no Brasil, ainda que delas não signatário – caso típico da Lei de Proteção de Dados da Comunidade Europeia (GDPR ou General Data Protection Regulation), que

³ Ibid., p. 52-62.

⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 6 et seq.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 88.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017. p. 1.

⁷ DI PIETRO, 2012, p. 51.

⁸ ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Casa Editorial, 1970, t. 1 apud DI PIETRO, op. cit.

⁹ DI PIETRO, 2012, p. 52.

entrou em vigor em 25 de maio de 2018.¹⁰ A economia compartilhada são as propostas para o novo Governo. O direito global, isto é, o que extrapola largamente as fronteiras do Estado nacional para buscar suas fontes também fora dele,¹¹ surge como fator que certamente se sobreporá ao direito nacional como ora conhecemos e a cuja chegada não nos preparamos.

O Direito Administrativo

O conceito é trazido por Carvalho Filho:

*Desse modo, sem abdicar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos se possa conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.*¹²

Pela sua natureza, tem característica mutável. Por ser um direito em formação, é de sua natureza essa metamorfose, a qual não chega hoje perto da realidade econômica e social que deve regular.

Gradativamente foi se constitucionalizando ao longo do tempo e tornou suas bases cada vez mais sólidas. Como consequência, diminuiu significativamente sua adaptabilidade. O professor Justen Filho apontou para esse movimento: “trata-se de impregnar a atividade administrativa com o espírito da constituição, de modo a propiciar a realização efetiva dos direitos fundamentais e valores ali consagrados”.¹³

Sem descuidar a importância da Carta Magna, esse fator tornou muito rígida qualquer mudança e dificultou, de sobremaneira, suas adaptações para as necessidades atuais. A evolução desse ramo desaguou na pós-modernidade.

O Direito Administrativo pós-moderno apresentou, assim, algumas características:

*Ausência de homogeneidade e sistematicidade do conhecimento, pela rapidez das mudanças e pela constatação de que o “progresso” produziu não apenas os efeitos positivos, mas também negativos.*¹⁴

E exigiu uma flexibilidade hoje não permitida. Isto o impediu de se modernizar na mesma velocidade das demandas surgidas.

Por outro lado, não podemos conter o progresso, a evolução. Essa força é enorme perto da ciência. Como afirma o autor: “As características do mundo social e político introduzem maiores dificuldades na aplicação do conhecimento tradicional. [...] Os processos históricos não podem ser detidos”.¹⁵

¹⁰ Disponível em: <<https://www.eugdpr.org/>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 182.

¹² CARVALHO FILHO, Marçal. p. 8- 9.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 105.

¹⁴ *Ibid.*, p. 106.

¹⁵ *Ibid.*, p. 105-106.

O desafio atual é a busca de novos rumos, de certa flexibilização de conceitos e princípios em prol da modernidade, sem deixar à margem as garantias constitucionais.

O mundo novo

A inovação disruptiva

As redes sociais refletem uma *inovação disruptiva* da sociedade (interrupção do curso normal de um processo, fratura),¹⁶ entendida como sinônimo de inovação, de modernização, de radicalismo. O termo foi criado por Clayton Christensen,¹⁷ professor de Harvard, e inspirado no conceito de *destruição criativa*, criado em 1939 pelo economista austríaco Joseph Schumpeter, que explicava os ciclos de negócios. Para este, “o capitalismo funciona em ciclos e, cada nova revolução (industrial ou tecnológica), destrói a anterior e toma seu mercado.” Outro autor, Peter Thiel, também cuidou do tema:

A disrupção se metamorfoseou em um jargão autocongratatório¹⁸ para qualquer coisa que se faz passar por nova e moderna.

[...]

Produto ou serviço que cria um novo mercado e desestabiliza os concorrentes que antes o dominavam. É geralmente algo mais simples, mais barato do que o que já existe, ou algo capaz de atender um público que antes não tinha acesso ao mercado. Em geral, começa servindo um público modesto, até que abocanha todo o segmento.¹⁹

Um dos mais recentes exemplos é o do intraempreendedorismo. As grandes empresas, para se adaptarem ao novo mundo e garantir um processo de inovação contínua nesse mercado dinâmico e altamente concorrente, devem convencer seus colaboradores a se tornarem intraempreendedores, ou seja, empreendedores internos que “busquem no dia a dia, nas pequenas soluções, serem inovadores e criativos o suficiente para que a empresa possa se transformar e se atualizar”.²⁰

A economia compartilhada

Um conceito importante é o da *Economia Compartilhada* (Consumo de Colaboração, Sharing Economy), que revela outra face da disrupção. De acordo com Rachel Botsman,²¹ contempla três espécies de sistemas:

¹⁶ Dicionário Eletrônico Houaiss, versão 3.0, no verbete **Disrupção**.

¹⁷ Artigo Disruptive technologies: catching the Wave, 1995. Disponível em <<https://bit.ly/1uCElhX>>. Acesso em: 26 jan. 2018. Vide também os livros The Innovator's Dilemma e The Innovator's Solution.

¹⁸ O mesmo que cumprimentos, felicitações; 2. Bajulação com a intenção de receber algum benefício. Disponível em: <<https://bit.ly/2RnhZj8>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

¹⁹ Artigo, Verbetes Daft: O que é Disrupção, Peter Thiel, fundador do PayPal. Disponível em: <<https://bit.ly/2yDSeUu>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²⁰ Entrevista em vídeo concedida por Ellen Kiss, diretora de inovação do Banco Itaú Unibanco. Disponível em: <<https://youtu.be/nAPOOdULZKg>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²¹ Site Consumo Colaborativo, entendendo o conceito: O que é Economia Compartilhada. Disponível em: <<https://bit.ly/2QUwQ4c>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

1. *Mercados de redistribuição: ocorre quando um item usado passa de um local onde ele não é mais necessário para onde ele é. Baseia-se no princípio do “reduza, reuse, recicle, repare e redistribua”;*
2. *Lifestyles colaborativos: baseia-se no compartilhamento de recursos, tais como dinheiro, habilidades e tempo;*
3. *Sistemas de produtos e serviços: ocorre quando o consumidor paga pelo benefício do produto e não pelo produto em si. Tem como base o princípio de que aquilo que precisamos não é um CD e sim a música que toca nele, o que precisamos é um buraco na parede e não uma furadeira, e se aplica a praticamente qualquer bem.*

Por definição,

É a prática de dividir o uso ou a compra de serviços facilitada, principalmente, por aplicativos que possibilitam uma maior interação entre as pessoas.²²

[...]

É o resultado da busca pela solução de problemas como a escassez de recursos frente ao aumento crescente do consumo em todo planeta.²³

[...]

Cliente e prestador de serviço são avaliados a todo momento, por meio de comentários e rankings. É a democratização e uma maior repercussão de algo que todos nós conhecemos bem: o chamado boca-a-boca.²⁴

O que há de interessante na Economia Compartilhada é a humanização das relações contratuais. Gente realizando conexões significativas para gente. Relações pessoais da atualidade versus transações vazias e distantes de ontem.

A confiança e a reputação

Sua base é a *confiança*^{25,26} ou *capital de reputação*. Rachel Botsman conta que o criador do AirBnb tomou consciência disso quando, em 2012, após um ataque terrorista ocorrido em Londres, quase no mesmo momento, recebeu treze e-mails de clientes seus perguntando se ele estava bem, antes mesmo de sua mãe ligar.

²² Site Consumo Colaborativo, entendendo o conceito: O que é Economia Compartilhada. Disponível em: <<https://bit.ly/2QUwQ4c>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²³ Professor Cláudio Carvajal, O que é Economia Compartilhada. Disponível em: <<https://bit.ly/2yH8IF6>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2018.

²⁴ Artigo Economia Compartilhada, publicado em 16 jan. 2017 no site da Revista Exame, de autoria da jornalista Natasha Pinelli. Disponível em: <<https://glo.bo/2k0wcpu>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²⁵ Rachel Botsman, palestra em vídeo legendado em português. TED Ideas worth spreading. Disponível em: <<https://bit.ly/2JoFVQR>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²⁶ Dicionário Eletrônico Houaiss, versão 3.0, verbete **Confiança** — crença na probidade moral, na sinceridade, lealdade, competência, discrição de outrem; crédito, fé.

*Reputação*²⁷ ou *capital de reputação* é a medida de quanto uma comunidade confia em você. Quanto mais tiver, mais chances terá de ser procurado novamente pelas pessoas. Trata-se de um valor de mercado.

Esses fatores desestabilizaram o mercado e refletiram insegurança também à Administração Pública. Uma alta demanda surgiu e não foi atendida pelo Poder Público.

Outros exemplos ilustram bem essa disrupção que a sociedade promove e que gera demandas até então impensáveis ao poder público:

- 1) Enciclopédias online que praticamente acabaram com editoras especializadas e sabotaram milhares de vendedores e sites de serviços pagos de informação (Wikipédia, Google etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado;
- 2) Transporte que tomou o lugar das empresas de rádio-táxi (Uber, Cabify, 99Táxi, Easy Táxi, Carpooling etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não completamente regulado;
- 3) Solução de hospedagem que impactou fortemente o mercado hoteleiro mundial (AirBnB). Até hoje se debate muito sobre como controlar essa atividade pelas prefeituras do mundo todo. É a maior empresa hoteleira sem possuir um hotel sequer. Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado;
- 4) Locação compartilhada de bicicletas, motos e carros que também atuou contra táxis, empresas de ônibus e veículos de aluguel (Mobi, 4Ride, Bike Sampa, Ciclo Sampa, Eco Bike etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado;
- 5) Transmissão em tempo real (streaming – transferência de dados e informações multimídia, utilizando rede de computadores ou a internet) de áudio e/ou vídeo que liquidou um mercado até então forte de vídeo-locadoras e de TVs a cabo (Netflix, Amazon Prime, Spotify etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado;
- 6) Locais de trabalho temporários e compartilhados, acabando com um segmento de locação comercial (Coworking, Ponto Urbano etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado;
- 7) Os mapas online que eliminaram praticamente da noite para o dia as gráficas que produziam mapas e guias de ruas, adicionando ainda a vantagem de termos informações da fluidez do trânsito em tempo real (Google Maps, Waze etc.). Consequência: queda de arrecadação para o governo e o surgimento de um novo mercado não regulado.

Esses poucos retratos provocaram demissão de milhões de pessoas, falência de empresas ou pelo menos quedas repentinas no lucro e forçaram, tanto às sobreviventes quanto aos seus concorrentes, mudar de rumos. Claro que junto com essa onda de desenvolvimento surgiram novas demandas e o poder público ficou sem qualquer parâmetro para normatizar os diversos setores.

²⁷ Dicionário Eletrônico Houaiss, versão 3.0, verbete *Reputação* – conceito de que alguém ou algo goza num grupo humano, renome, estima, fama.

Trazendo esses fatos para o campo governamental, surgem perguntas. Qual é o Capital de Reputação do Governo? O que ele está fazendo para melhor atender a população? E a Ciência do Direito, está considerando esses fatos? Busca adequação à nova lógica da sociedade? A presunção de legitimidade dos atos administrativos é de fato creditada pela população? O Governo está preparado para confiar nas pessoas, na boa-fé delas?

Se não estiver, é bom se apressar porque a sociedade está já na terceira onda da confiança, qual seja, a de depositar tal atributo num estranho (pessoa física ou jurídica) que mereça esse crédito. Na primeira onda, as pessoas confiaram em quem estivesse online. Na segunda, compartilharam seus dados com seus amigos virtuais e até, vez ou outra, com algumas poucas empresas.

Os verbos usados hoje são compartilhar, trocar, emprestar, alugar, permutar, comercializar. O Governo conjuga tais verbos? Estamos numa transição significativa. Os conceitos de oferta e demanda mudam todo dia. Onde está a capacidade de adaptação do Direito Administrativo?

O serviço público está se preparando para esses modelos, qual seja, o da inovação disruptiva, do intraempreendedorismo? As novas tecnologias trazem soluções em massa muito mais baratas e acessíveis²⁸. Há um claro reflexo na arrecadação tributária, quer ocorra num aumento (em alguns casos), quer numa diminuição (é o que predomina). Como a alta administração está tratando esse tema?

A falta de regramento sobre essa nova Economia tem trazido litígios em grande escala e, até o momento, os governos não estão conseguindo administrar essas novidades. Como ficam os princípios da Legalidade, da Eficiência, da Finalidade, da Supremacia do interesse público, da Igualdade, da Boa-Fé e o da Razoabilidade, só para citar alguns?

Portanto, encontramos ruídos na esfera administrativa que não podem mais contar com as soluções dadas pelo direito estruturado e pensado pelos nossos doutrinadores clássicos, em especial, o administrativo. Até porque não se cogitava um mundo como o atual.

A ponderação — e não crítica — que faço fica na esfera da busca por um novo Direito, mais próximo da realidade, sem desqualificar o até então existente e que serviu, e bem, à sociedade.

A tecnocracia

Galvão de Souza²⁹ cuidou desse tema com muita propriedade. O termo foi criado no início do século passado e foi definitivamente empregado após os anos 50. Citando James Burnham, assim definiu a tecnocracia: “composição de uma elite de administradores postos ao serviço de uma comunidade com seus conhecimentos especializados e sua capacidade de direção de tipo empresarial”.³⁰

Trata-se de gerentes ou mesmo diretores, investidos pelos governantes de um Estado, que recebem amplas incumbências para o trato da sociedade política. Alguns exemplos: economistas, financistas, especialistas em administração de empresas, engenheiros

²⁸ The Explainer: Disruptive innovation, Harvard Business Review — <<https://youtu.be/mbPiAzzGap0>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

²⁹ GALVÃO DE SOUSA, José Pedro. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973.

³⁰ *Ibid.*, p. 83.

e indivíduos “de formação cultural aliada a um apurado senso prático” que integram essa classe de dirigentes. Chegam a influenciar positivamente nas supremas decisões de comando.

A existência de uma sociedade tecnológica é uma virtude. O problema surge quando a tecnocracia ocupa o lugar da atividade política, ante o vácuo formado pela falta de lideranças com espírito público, pela decadência das elites dirigentes. Ela é boa desde que se subordine à orientação superior com visão ampla, no exercício da sua legítima função específica, qual seja, a do homem político no melhor sentido do termo. Caso fique à frente da sociedade, a deterioração e a desonra da classe política favorecerão o surgimento da sociedade de massas, conceito este que nos foi ensinado por Ortega y Gasset.³¹

*Massa é o conjunto de pessoas não especialmente qualificadas. Não se entenda, pois, por massa só nem principalmente as massas trabalhadoras. Massa é o homem médio. Deste modo, se converte o que era meramente quantidade, numa determinada qualidade. É a qualidade comum; é um monstrengo social; é o homem que quando não se diferencia dos outros homens, sem que se repita em si um tipo genérico.*³²

Não se discute mais se vivemos ou não numa sociedade de massas. Estamos nela há muito. Hoje, as massas influenciam eleições, exigem dos governantes determinadas políticas, controlam as finanças públicas. O problema é que as massas têm como dogma a igualdade e um dos elementos de nivelamento massificado são os denominados meios de comunicação de massa.

O festejado autor afirma que *a rebelião das massas é uma rebelião provocada*, dirigida, bastando que um agente poderoso (o Estado Absoluto) atue sobre elas, controlando os meios de comunicação. Com isso, a massa fica reduzida à docilidade e à inércia, quando lhe interessa (Estado). Temos um Estado de massas institucionalizado.

As lições de Ortega revelam que “o nivelamento dos indivíduos e a organização da sociedade sem grupos privilegiados facilita o exercício do poder absoluto e centralizador”.³³

Voltando à nossa realidade, se um Estado de massas existe, se o corpo político diminuiu sua influência, o que acontecerá se tivermos um Estado Tecnocrata? Rumo a um novo modelo de absolutismo? A tecnologia não pode existir por si nem para si. Ela deve servir ao homem e à sociedade. O direito considera esse cenário?

Revisão do Direito Administrativo em face do mundo novo

Partindo dessas ideias, não resta outro caminho ao Direito Administrativo, salvo o do entendimento da nova realidade, sua determinação no acompanhamento das mudanças, sua compreensão das novas demandas e sua atuação em regular a sociedade sob esse novo ângulo.

³¹ La Rebelión de Las Masas, série de artigos publicados pelo jornal de Madri, Diario El Sol, em 1929. Mais tarde, tornou-se o livro La Rebelión de Las Masas, no mesmo ano.

³² GALVÃO DE SOUSA, 1973, p. 39.

³³ Idem, p. 42

É sempre bom lembrar o surgimento da globalização,³⁴ ocorrida no início dos anos 80, a grande impulsionadora da rede mundial de computadores (internet). Criado sobre quatro pilares — comércio e transações financeiras, movimento de capital e de investimento, migração e disseminação de conhecimento, características identificadas pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial do Comércio —, esse movimento revolucionou o mundo e quebrou paradigmas e conceitos até então imutáveis —soberania, autodeterminação dos povos, mercado, sistema financeiro, patriotismo, protecionismo etc. Já se pensa hoje numa Globalização, versão 2.0, e o direito ainda engatinha nesse campo, sequer completando sua abrangência na ideia precursora da Globalização, o conceito de Aldeia Global.

É preciso uma profunda reforma na doutrina, e entender que, talvez, o campo de atuação do Governo deva ser diminuído em algumas áreas e tenha que adotar intenso protagonismo naquilo que lhe couber. A eficiência é condição indispensável para tanto.

A tendência do Estado é a da diminuição da sua influência e um controle maior sobre seu ambiente remanescente. O mesmo caminho deve trilhar o Direito Administrativo. Mesmo no campo da corrupção, hoje tristemente notado, é fundamental o aperfeiçoamento dos controles, da fiscalização.

As novas tecnologias permitem buscar caminhos mais eficazes. Alguns exemplos:

- 1) Big Data — o acesso à informação de grandes bancos de dados é fundamental para uma administração moderna e eficiente. A integração com outras bases gera informação inédita até então não obtida por uma base isolada. Esta só acessava informações ali existentes, limitada aos campos de dados criados. Imaginem, por exemplo, o cadastro de determinada Prefeitura se integrar a um banco de dados do cartório de registro de imóveis, da Receita Federal, de uma entidade que reúna corretores de imóveis e de órgãos de pesquisa de preço de determinada cidade e ter instantaneamente o perfil do contribuinte, o valor pago pelo imóvel quando da aquisição, seu valor real de mercado, em face das melhorias feitas pela municipalidade. Tudo poderá ser melhor mensurado e estabelecido, sem a necessidade de estimativas como é feito hoje em dia;
- 2) Business Intelligence (BI) — A análise dessas bases de dados gerará informações adicionais e de fácil utilização no planejamento de um Governo;
- 3) Inteligência artificial (IA) — Sua capacidade de aprendizagem permitirá exercer um controle muito próximo dos administrados e tratará cada qual de acordo com sua particularidade, além de realizar projeções muito mais precisas;
- 4) Aplicativos usados na telefonia móvel — Simples, baratos e eficientes, poderão trazer informações em tempo real ao cidadão, além de serem usados também como via de troca de dados. Se um cidadão verificar algo ineficiente por parte do Governo, relatará em tempo real o ocorrido, permitindo assim imediata ação. Imaginem o que se poderá fazer na área de segurança pública, dos serviços prestados, da fiscalização?

³⁴ JUSTEN FILHO, 2014, p. 107: “Um conjunto de fatores que produziu a radical alteração política, social, econômica e cultural de todos os países, no final do século XX. A expressão indica a ampliação das relações entre os diversos países e as diversas nações”.

- 5) Registros remotos (foto, vídeo e áudio) – O envio imediato de determinado registro dará plena consciência ao Poder Público do que se passa em sua área de atuação;
- 6) Sensores de reconhecimento (facial, leitura de placas) – A busca de foragidos da polícia, da identificação rápida e precisa do cidadão no atendimento dos serviços públicos (hospitais, delegacias, escolas etc.), identificação de inadimplentes são alguns dos exemplos possíveis;
- 7) Processamento compartilhado – A possibilidade de o cidadão permitir que seu dispositivo seja usado pelo poder público no processamento de dados diminuirá substancialmente seu custo;
- 8) Pesquisas diversas – O Governo poderá obter rapidamente informações buscadas, se quiser, de toda a população;
- 9) Deliberações participativas – Decisões coletivas poderão ser tomadas sob a supervisão da Administração Pública;
- 10) Economia compartilhada – O cidadão deve receber uma contrapartida da Administração caso colabore eficientemente com ela. Diminuição de impostos quando gerar alguma economia; compensações diversas ao assumir o ônus de restauro de um prédio público que necessite, uma praça pública, ou uma calçada não-residencial etc.

Para que isso aconteça, é fundamental que a normatização administrativa e o próprio direito administrativo permitam e regulem essa utilização, estabelecendo novos procedimentos, nova hierarquização de acessos a informações, integração com outras administrações e sistemas. Por ilustração, o princípio da publicidade, com a limitação do segredo de Justiça a ele agregado, deverá ser repensado. O que se busca é o bem comum e o interesse público. O da economicidade talvez tenha que ser cotejado com o da eficiência e o da supremacia do interesse público. O da moralidade talvez deva ser mais rígido e específico. Ajustar esse novo modelo com um orçamento rígido e previamente definido e que talvez não tenha previsto uma modificação substancial será outro obstáculo a ser ultrapassado.

Conclusão

É urgente a reformulação do Direito Administrativo e mesmo o papel do Governo ante as considerações ora feitas, uma vez que a onda de desenvolvimento tecnológico, um verdadeiro tsunami social, já atinge o mundo jurídico com uma força avassaladora e que poderá torná-lo, provavelmente, dispensável ou mesmo inútil caso não evolua.

Longe de propormos uma visão pessimista, o que tentamos buscar é um panorama crítico dos fatos e do Direito Administrativo. Não se pretende esgotar o assunto neste singelo artigo, mas, pelo menos, deixar um ponto de referência para a busca de uma nova visão desses fatores.

É preciso organizar grupos de trabalho que se proponham a reescrever conceitos e princípios jurídicos com os olhos voltados para a realidade social, em muitos dos ramos do Direito e, em especial, do Administrativo.

A Academia tem a obrigação de dar sua indispensável colaboração nesse passo. Talvez, trilhando esse caminho, consigamos melhorar nossa Nação.