

O Direito Administrativo do Século XXI: Um instrumento da democracia substantiva*

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Procurador (aposentado) do Estado/RJ. Especialização em Faculdade de Direito Político pela Universidade Maior de San Andrés, em Criminologia pela Universidad de Buenos Aires, em Direito Penal Militar pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em Direito Nuclear pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em Aperfeiçoamento para a Magistratura pela Ordem dos Advogados do Brasil e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor titular da Universidade Cândido Mendes.

I – INTRODUÇÃO

1 - A sinergia entre vontade a capacidade

Os dois motes centrais do tema proposto – o Direito Administrativo e a Democracia – têm uma raiz comum: o **poder**, fenômeno cada vez mais estudado, na medida em que se identifica na etiologia de todas as ciências e artes referidas às relações humanas.

Um estudo seminal do poder parte da constatação de que tanto viver como conviver é ter **necessidades** a serem satisfeitas por todos os seres vivos. Nos vegetais, estas necessidades são satisfeitas pelo tropismo e, nos animais, pelo instinto. No **Homem**, além de contar com o instinto, as necessidades são apreendidas pela consciência, que nela desperta **interesses**, que são as necessidades interpretadas pelas culturas e pela experiência pessoal, os quais, por sua vez, irão acionar a **vontade**, a que caberá mobilizar os meios de toda ordem que, adequadamente integrados e postos em ação, lhe proporcionarão a **capacidade** para satisfazê-los.

* Exposição apresentada em 2 de agosto de 2012 na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, a convite de sua Diretora-Geral, Desembargadora Leila Mariano, como parte das celebrações da inauguração da nova sede e da outorga, ao autor, do título de Professor Emérito da Instituição.

Assim tem origem o **poder**: criado pela sinergia entre esses dois elementos geradores - a **vontade** e a **capacidade**; trata-se, portanto, de uma vontade de atingir um determinado objetivo dotada da suficiente capacidade de logr -lo. Este   o **conceito antropológico**, bastando apenas acrescentar a **destina o**, invariavelmente uma pretendida **altera o da realidade** a realizar-se segundo a vontade de quem o exerça, ter-se-  integrado o seu **conceito sociológico**.

2 - Necessidades, interesses, impedimentos e cultura

Há uma importante distin o quanto   destina o genérica, entre as **necessidades** e a sua deriva o, que são os **interesses**. Enquanto as necessidades partem do instinto e se elevam   consciência, os interesses já são elabora es da própria consciência; assim, o emprego do poder em nível individual para a satisfa o de **necessidades**, por serem vitais e naturalmente inatas, dependerá da supera o dos desafios opostos pelo meio físico, enquanto a satisfa o dos **interesses**, por serem delas derivados e convencialmente gerados, enfrentam duas classes de desafios, que se oferecem como **impedimentos**   sua satisfa o: de um lado, os do **meio físico** e, de outro, os opostos pelo **meio social**.

O **impedimento físico** demandará a remo o da **resistência passiva** do meio ambiente, enquanto o **impedimento social** demandará a supera o da **advers o ativa**, que resulta da existência de poderes outros, potencialmente conflitantes, existentes no meio social. A supera o, tanto de uma como de outra classe de impedimentos   condi o para alcançar os objetivos pretendidos, dependendo sempre da prática de uma **a o eficiente** por seu agente, o que o levará a repeti-la.

Ora, a repeti o individual da a o eficiente forma o **hábito**, enquanto que a imita o coletiva, pelos demais membros do grupo, conforma o **costume**, o qual, ao se estabilizar com o tempo, poderá produzir padrões de a o do grupo, que são as **institui es**.

Como última fase, partir  da evolu o e combina o de institui es o desenvolvimento das diferentes **culturas** – por isso, definidas pela Antropologia Social como **complexos institucionais** – que, ao solidarizar as sociedades humanas, as tornam cada vez mais elaboradas e poderosas, podendo, eventualmente, algumas delas, atingir as condi es materiais de gerar uma ou, até mesmo, várias **civiliza es** – desse modo entendidas como expresses criativas exitosas do dinamismo atingido por determinadas culturas.

Todavia, a maioria das culturas não logra criar civilizações; esta é a regra. Inúmeras surgiram e desapareceram sem que as suas instituições e realizações materiais sequer permanecessem na memória histórica, tal como ocorreu com as centenas de culturas primitivas surgidas e desaparecidas em todas as áreas geográficas do mundo; a maior parte delas, sem deixar vestígios de sua existência.

Na verdade, relativamente poucas realmente o lograram plenamente, tais como, para mencionar conhecidos exemplos, a egípcia, a grega, a romana, a chinesa, a japonesa, a incaica e a asteca, que, entre poucas outras, perenizaram suas instituições e realizações. Destacadamente, porém, algumas culturas o fizeram de modo tão sobressalente que se tornaram **matrizes universalizadas de civilizações**, como é exemplo a herança greco-romana, que se difundiu mundialmente, a partir Renascimento italiano.

3 - Etiologia do conflito e evolução antropológica de sua solução

Retornando aos **impedimentos**, que se opõem ao poder, tanto à sua expressão individual como à coletiva, conforme, ainda, sejam eles físicos ou sociais, o problema de sua superação se apresentará com características peculiares em cada cultura e, se o caso, em cada distinta civilização.

Pois bem: os impedimentos opostos ao homem pelo **meio físico** se resolvem pela aplicação do **conhecimento**, sob todas as suas formas – o empírico, o científico, o tecnológico – pois que o dotará da necessária **capacidade** para adequadamente instrumentar sua **vontade** de modo a remover os obstáculos naturais.

Já o problema da superação dos impedimentos opostos pelo **meio social** se apresenta bem mais complexo, pois que, pressupondo, por definição, um **confronto entre vontades**, discordantes e dotadas de diferentes capacidades de ação, poderão se tornar geratrizes de **conflitos**, nos quais cada vontade em oposição, individual ou coletivamente, intentará sobrepujar a adversária.

Primitivamente, resolvia-se o conflito apenas pela imposição bruta de uma das vontades conflitantes sobre as demais; somente em estágios mais evoluídos das relações sociais se desenvolveu a solução socializada, que resolve o conflito através da imposição coletiva dos **costumes** grupais e, só bem mais adiante, já tendo alcançado certo nível de complexidade desde os costumes tribais, adviria a solução de criar-se uma resposta instituciona-

lizada do grupo aos malfeitos perturbadores – era a “retribuição”, como a “resposta da tribo” - manifestação arcaica das **instituições jurídicas**.

Assentados esses balizamentos, cumpre identificar no fenômeno da **desigualdade cratológica**, naturalmente existente entre indivíduos e grupos humanos de qualquer dimensão ou estágio de evolução, o núcleo gerador de conflitos.

4 - As relações assimétricas de poder como fonte de conflito e suas soluções históricas

Seja, porém, individualmente considerado - como **poder pessoal**, seja coletivamente considerado - como **poder grupal**, o desafio permanente do poder no meio social estará sempre presente a partir de tensões que se desenvolvem entre interesses antagônicos, e são continuamente geradas pela existência de **relações sociais cratologicamente assimétricas**. É essa tensão que exige a institucionalização de **instrumentos de contenção e de controle do poder** nas sociedades, conforme o demande o seu estágio de desenvolvimento cultural.

Tradicionalmente, esses essenciais **instrumentos de disciplina do poder** - sem os quais se compromete não apenas o progresso, como a própria sobrevivência dos grupos sociais - têm sido culturalmente providos por três macroinstituições: a **religião**, a **política** e o **direito**.

Como ensina a História, durante certo tempo, coube à **religião** o mais importante papel de contenção social do abuso e desvio do poder, porém lentamente este processo se laicizou com a ascensão da hegemonia da **política**, para, somente em estádios civilizatórios bem mais avançados, passar a preeminência desta função ao **direito**.

Em nossos dias, a consideração desta evolução inspirou um pensador do porte de Norberto Bobbio a ver, na dinâmica social contemporânea, uma convergência entre esses dois instrumentos aconfessionais de contenção do poder, promovendo a paulatina **juridicização da política** e **politização do direito**.

Com efeito, presencia-se uma crescente interação e interpenetração entre Política e Direito, que insopitavelmente se processa entre os dois macrosistemas, não sem inquietudes e reservas diante dos problemas suscitados, até que progridam, se aprimorem e se amalgamem convenientemente as instituições juspolíticas dos povos, até despontando no processo o embrião de um **direito globalizado**, como o estuda e descreve com maestria Sabino Cassese.

De resto, nada há de surpreendente na constatação do curso desse processo, pois que, afinal, descreve a permanente incorporação ao arsenal juspolítico, tanto a nível nacional como internacional e multinacional, dos **instrumentos jurídicos de prevenção e de superação de conflitos**, constantemente desenvolvidos para fazer frente a quaisquer modalidades em que se possam apresentar essas sempre cambiantes e potencialmente perigosas relações assimétricas de poder.

Os instrumentos, aqui brevemente referidos, desde os mais antigos aos mais recentes, arrolados sinteticamente como **disciplinas do poder** - religião, política e direito – constituem indubitavelmente um formidável acervo da criatividade humana, cabendo-lhes um imenso crédito na construção da **civilização**, tal como ora globalmente se a desfruta, sobretudo pelo fato de, pouco a pouco, instilarem preciosos **valores institucionalizados** na convivência entre pessoas e povos, dos mais admiráveis produzidos pela convivência humana, como a particularmente examinada a seguir: a **democracia**.

II – PODER, POLÍTICA E DEMOCRACIA

1 - A democracia como um instrumento de disciplina do poder

Na **política**, manifestam-se, historicamente, com toda a intensidade, a tragédia e glória do **poder**. Em termos éticos, muito se o questionou, pelo fato de originar-se das diferenças físicas e sociais, naturalmente existentes entre as pessoas em sociedade, porém, já de há muito se assentou que as violações éticas, cujas causas lhe foram atribuídas, não decorrem simplesmente da existência de uma assimetria cratológica, mas de seu eventual **abuso**. Portanto, quando a referência se faz à **disciplina do poder**, é, afinal, da contenção do seu abuso que se cogita, com vistas à instituição e à aplicação dos instrumentos que o devem limitar e condicionar.

Desse modo, por se tratar de fenômeno de natureza meramente **instrumental**, a qualificação ética do poder, que se lhe possa ser atribuída em qualquer de suas diversas expressões - convencionalmente resumidas como sociais, econômicas e políticas - sempre dependerá, afinal, da qualificação dos **fins** e dos **meios** de quem, indivíduo ou grupo, o aplicar. Assim, tanto o poder poderá mostrar-se benéfico como maléfico, como dádiva ou maldição, seja para os indivíduos, para os povos, para as culturas ou para as civilizações, nestas, até como um fator limitativo de sua duração.

Em suma, dentre incontáveis experiências políticas históricas, destacou-se essa engenhosa solução juspolítica de disciplina do poder, que, destacadamente, justamente por avançar no hibridismo entre política e direito, vem provando a sua eficiência e demonstrando, por seus êxitos, as suas virtudes: a **democracia**.

2 - Evolução do conceito de democracia

A este ponto, ingressa-se em campo polêmico, minado por armadilhas semânticas, tão comuns quando se trata de expressões polissêmicas; para circundá-lo, este ensaio adotará uma combinação de um **conceito mínimo clássico**, de corte predominantemente formal, com um **conceito mínimo contemporâneo**, que tende para um predomínio substantivo.

O **conceito formal**, que é o mais antigo, prende-se às suas origens históricas na Ática e se refere à **escolha dos detentores do poder político**, obtida pelo consenso eletivo no grupo social que o gera, tendo variado, embora, os critérios e os processos de escolha.

O **conceito substantivo**, muito mais recente, deita suas raízes no humanismo, devendo seu atual desenvolvimento à solene afirmação contemporânea dos **direitos humanos**, reconhecendo-se, além da **escolha de pessoas**, de caráter temporário, outras escolhas de caráter permanente da sociedade, que conformam um conjunto de **valores inerentes à pessoa** e dela indissociáveis, que devem ser, não apenas respeitados e guardados, como serem os critérios determinantes da legitimidade das **ações políticas**. Um conceito referido, portanto, não apenas à **escolha de detentores do poder**, como à **escolha dos meios e dos fins de seu emprego**.

Desse modo, a democracia do século XXI não apenas manteve e aperfeiçoou o tradicional aspecto **formal** do sufrágio eleitoral, como acrescentou-lhe novas formas de participação cidadã em diversas modalidades de **escolhas públicas**, mas, sobretudo, o inovou fortemente sob o aspecto **substantivo** ao estabelecer **condições e limites axiológicos para o exercício político-administrativo de um poder instituído com destinação pública**.

Assim, a **legitimidade**, qualidade que passa a ser fortemente exigida na pós-modernidade, não importa quais as escolhas de poder que devam ser feitas - se a de **pessoas**, que se encarregarão de exercê-lo, ou

se a das **ações**, que deverão ser por meio dele empreendidas - se torna exigível não apenas para a validação da **investidura** no poder, como para a validação do **exercício** do poder e, principalmente, para a validação do **resultado** da aplicação do poder.

3 - A trajetória histórica da democracia e suas lições

As vertentes evolutivas examinadas se somam e se potenciam para corroborar o reconhecimento, que constantemente se amplia e globalizadamente se difunde, da **superioridade ética e prática da democracia** sobre as demais experiências de regimes políticos, em todas as incontáveis formas vivenciadas pela humanidade, o que comprova facilmente pela breve, mas incisiva história de seu próprio **crescimento e afirmação**.

Desde sua prístina organização na *polis* ateniense, na planície Ática, única, singular e quase inacreditável à época, até os renovados exemplos que nos oferecem os países que a adotaram na Pós-Modernidade, caracteriza-se o que se tem denominado de fenômeno da “*ressurgência global da democracia*” (pedindo emprestada a sugestiva expressão empregada no título da obra coletiva organizada por Larry Diamond e Marc F. Plattner, que reuniu expressivos nomes de cientistas políticos contemporâneos, publicada pela John Hopkins University Press, Baltimore e Londres, em 1996).

Na referida obra, é possível distinguir etapas de um relativamente recente **robustecimento da democracia**, que pode ser observado a partir do seu primeiro ressurgimento na Modernidade, depois de vinte e dois séculos de hegemonia de regimes autocráticos, ao se apresentar como um **regime político constitucionalizado** - portanto juridicamente organizado - tal como inovado pela Revolução Americana de 1776, até tornar-se, em nossos dias, o **regime político hegemônico deste século**, alçando-se como um **ideal e aspiração** comum dos povos em cerca de duzentas nações independentes do mundo, mesmo não sendo adotado, de fato ou de direito. Essa trajetória histórica da democracia, já como **regime político constitucionalizado**, se desenvolve em quatro etapas:

1ª etapa – de 1776 a 1874 - a de sua **implantação** na Era Moderna, por Constituições de países da Europa e das Américas; uma expansão que seria lenta em razão da persistência de modelos autocráticos, quando não se apropriavam apenas da qualificação “democrática”, não mais que para beneficiarem-se de seu carisma;

2ª etapa – de 1874 a 1990 – um intervalo em que ocorreu a sua **primeira ressurgência** moderna, como uma consequência da derrota da autocracia ideológica, representada pelos regimes totalitários nazi-fascistas na Segunda Guerra Mundial, sobrevivida com a reconstitucionalização de cerca de 30 países na Europa, Américas, África e Ásia;

3ª etapa – de 1990 a 1995 – a sua **segunda ressurgência**, provocada pelo ocaso das experiências comunistas na Rússia e nos países satélites da Europa Oriental, alcançando mais de 36, as reconstitucionalizações no período, chegando a 117 o número de países com (pelo menos declaradamente) Cartas Políticas democráticas (de um total, à época, de 191 Estados membros da ONU) e a

4ª etapa – a atual – que se considera a da **terceira ressurgência**, marcada por diversas agitações reivindicatórias de contrapoderes eclodidas em várias nações do globo, como, exemplarmente, a *primavera islâmica*, denominação mais apropriada que *primavera árabe*, em que vários povos da área de **cultura islâmica** passaram a se arregimentar em movimentos de massa para eliminar ou reduzir os tradicionais regimes políticos, fortemente teocráticos e autocráticos, dominantes em seus países, o que indica, não apenas uma recuperação em nível global da adesão dos povos aos **valores democráticos**, como uma expressiva demonstração da crescente **confiança universal** em suas instituições.

III – PODER, DIREITO E DEMOCRACIA

1 - Algumas considerações sobre o conceito pós-moderno da origem do Direito

O nosso antigo e admirado legado civilizatório do **Direito**, entre muitos modos em que se o tem considerado e conceituado, pode ser hoje apresentado, basicamente, como **uma instituição destinada ao controle do poder**, na qual a sociedade se vale de **processos sociais**, historicamente desenvolvidos e aperfeiçoados em três fases, quanto à sua origem: a da **convenção**, a da **imposição** e a da **pactuação**.

A **origem antropológica das instituições jurídicas** foi a **convenção**, entendida como um **pacto tácito** entre membros de grupos para sustentar uma convivência pacífica segundo **costumes** espontaneamente adotados, sendo esta a primitiva forma em que se apresentou o Direito, como disciplina do poder instituída no grupo com a finalidade de controlar condutas abusivas tidas como perturbadoras e antissociais.

A concentração de poder nos grupos, que se daria nas pessoas de seus chefes e líderes, acabou por dotá-los da capacidade de **imposição** de uma vontade pretendidamente da coletividade, de modo que o **Direito**, de costumeiro, ao poucos se tornou o produto da manifestação da vontade de governantes, que, com o tempo, acabaram **monopolizando a sua institucionalização formal**, fato este bem marcado na História pela imposição do direito civil legislado, o *Corpus Juris Civilis*, por Justiniano I, em meados do século VI.

A terceira fase resultou de uma conciliação parcial entre a convenção social original e o monopólio regaliano da legislatura, graças ao desenvolvimento da **pactuação** política formal, responsável pela instituição de parlamentos, assembleias e congêneres, instituições essas que, aos poucos, foram assumindo, por vários modos e em diversos graus, **o poder de edição de leis**, legitimadas por duas ideias-força emergentes em meados da Modernidade: a da **representação** e a do **contrato social**.

2 - Surgimento do Direito Público

Com a lenta ascensão da pactuação, possibilitava-se o surgimento de manifestações rudimentares do que viria a ser, bem mais tarde, um **Direito Público**, das quais é histórico exemplo a *Magna Charta Baronorum*, que já ensaiava a definição de alguns tímidos **controles** sobre os centros de poder institucionalizados, que, até então, se haviam globalmente estruturado a partir de variados tipos de grupos humanos, desde os clãs e tribos aos impérios da Antiguidade e aos feudos e reinos medievais.

A instituição do que, mais adiante, viria a caracterizar-se como um **Direito Público**, se nos veio como uma dádiva da Era Moderna, construída sobre uma **base factual formal**, como já se expôs, a partir do pressuposto vitorioso de um **contrato social** – que deveria vincular tanto os **centros de poder institucionalizados regentes**, como os seus respectivos **grupos humanos regidos**, de modo a pautar o exercício do poder segundo cláusulas legitimatórias **negociadas** entre ambos.

Foi, portanto, nesta última fase, que tiveram oportunidade de despontar as primeiras **manifestações juridicizadas da democracia moderna**: possibilitava-se o desenvolvimento, que se seguiria, de uma sofisticada técnica social **destinada a regular com maior plenitude e rigor os fenômenos do poder político** nas sociedades organizadas, em benefício das pessoas.

IV – POLÍTICA, DIREITO PÚBLICO E DEMOCRACIA

1 - Uma política e um direito público que mereçam a qualificação de democráticos

Ingressa-se agora no estudo de algumas relações desse trinômio fundante da própria pós-modernidade: a **política**, o **direito** e a **democracia**.

Como se expôs, a reintrodução moderna da **democracia** mudou o rumo, já milenar, de uma antiga **política** fundada em instituições dotadas de **poder absoluto**, quando não arbitrário, ao passar a exigir a observância de normas de um **direito público** bem definido em termos de **acesso**, de **detenção**, de **exercício** e de **controle do poder**.

Em outros termos, a introdução da **democracia** demandava não apenas a instituição de claras regras de contenção do poder, como que tais regras conformassem **um direito também qualificado como democrático**, para reger as **relações assimétricas** entre os centros de poder político e os seus respectivos destinatários.

A primeira manifestação dessa nova visão concentrou-se nas etapas de **acesso** e de **detenção do poder**, ou seja, foi preponderantemente **instrumental**, o que caracterizou uma **páleo-democracia formal**, voltada a gerar o consentimento legitimatório sobre **quem deve governar** – como ascender a cargos políticos e por quanto tempo - tendo sido, os seus institutos clássicos, desenvolvidos durante toda a Modernidade.

Daí, com o progresso proporcionado pela pós-modernidade, adviriam as transformações que produziriam a **democracia material**, como resultado da ampliação de sua atuação para abranger, nesta nova etapa, o **exercício** e o **controle do poder**, assim definindo-se como uma **democracia substantiva**, entendida como aquela voltada a gerar o consentimento legitimatório sobre **como se deve governar, sob que valores e para que fins**; um processo ainda em pleno curso em nossos dias.

2 - A constitucionalização do direito e da democracia

A mais importante instituição surgida na Modernidade, graças à qual se dariam as condições para o pleno desenvolvimento de um fortalecido direito público, foi o **constitucionalismo**, por inovar um **fundamento positivo geral de valores jurídicos**, tanto impositivos para a sociedade, quanto para o próprio Estado, e tanto aplicáveis internamente, quanto

em sua relação com a sociedade, o que qualificaria tal subordinação à lei: o **Estado de Direito**.

Mas o percurso do constitucionalismo não pararia aí, senão que estava destinado a levar bem mais adiante a sua missão civilizadora, transfigurado pela ascendente **democracia**, para se tornar um **fundamento geral de valores jurídicos supraestatais**, o que viria a impor novos **limites e condicionamentos** para o Estado e para o Direito por ele produzido e, acrescidamente, alcançando também as relações globais mantidas pelo Estado, em que estão imersas todas as nações, povos e governos, caracterizando, desse modo, o **Estado Democrático de Direito**, assentado sobre o **primado do homem sobre todas as suas criações**.

Desse modo é que, **para a concretização efetiva do ideal da democracia**, o constitucionalismo ampliou seu espaço e sua efetividade para abranger e impregnar com seus valores fundantes todos os ramos jurídicos internos, até então frouxamente a ele vinculados, notadamente três dos ramos públicos – o **Direito Administrativo**, o **Direito Eleitoral** e o **Direito Internacional Público** – pois que são os que, em última análise, **conferem operatividade** ao novo e auspicioso predicado democrático, pioneiramente explicitado para o mundo na Lei Fundamental de Bonn, de 1949.

Assim, no âmbito interno, de um lado, o **Direito Eleitoral** é o **ramo operativo da democracia formal**, referido ao **acesso ao poder**, ao regular juridicamente os instrumentos de sufrágio cidadão, os partidos políticos e a sua atuação, e de outro, o **Direito Administrativo** é o **ramo operativo da democracia substantiva**, referido ao **exercício do poder**, ao regular juridicamente as **relações assimétricas que se travam entre o Poder Público e as pessoas às quais deve servir**: o que vem a ser, precisamente, o tema sobre o qual doravante se concentra e com o qual se culmina e se conclui este estudo.

V – DIREITO ADMINISTRATIVO E DEMOCRACIA

1 - A caracterização jurídica da democracia

Deflui do exposto, já não bastar, na democracia pós-moderna, para caracterizar a **legitimidade** dos atos do Poder Público, se os agentes que os praticam estão **formalmente legitimados ou não**, para que se os possa assinalar como **democráticos**, pois o que integra sua legitimação são, em última análise, os **princípios** que reverenciam e dão aplicação.

Portanto, o Direito Administrativo, ao regular as relações entre o Estado, como administrador de **interesses públicos** constitucionalmente postos a seu cargo, e os administrados, deve pautar-se, **além das normas legais** aplicáveis, emanadas de seus órgãos formalmente legitimados para produzi-las – portanto pela **legalidade** – também por **princípios de Direito**, que superiormente expressam valores irrenunciáveis das sociedades democráticas – ou seja, pela **legitimidade**.

2 - Os princípios democráticos e sua atuação na Pós-Modernidade

Em uma primeira apreciação sobre tais **princípios democráticos**, que caracterizam o **Direito Administrativo** pós-moderno, tal como vem sendo admiravelmente construído pela contribuição de gerações de profissionais habilitados e de juristas, em vários países e em âmbito global, desde o final do século passado, classificam-se como **princípios gerais e especiais**.

Arrolem-se aqui, exemplificativamente, como **princípios democráticos gerais**: o da **supremacia da pessoa humana** (sob seus dois aspectos: enquanto indivíduo – como o da **dignidade da pessoa humana** – e enquanto membro da sociedade juspoliticamente organizada – como o da **cidadania**); o da **juridicidade** (significando total submissão ao Direito, entendida além da mera submissão à lei); o da **publicidade**; o da **realidade**; o da **responsabilidade**; o da **responsividade**; o da **sindicabilidade**; o da **sancionabilidade**; o da **ponderação**; o da **subsidiariedade**; o do **devido processo da lei**; o do **contraditório**; o da **motivação** e o do **controle**.

Podem ser considerados como **princípios democráticos especiais** da Disciplina: o da **participação**; o da **processualidade**; o da **transparência**; o da **consensualidade**; o da **negociação**; o da **eficiência**; o da **economicidade** e, de certo modo, sintetizando-os a todos, na expressão já consagrada, o da **boa administração**.

A observância desses princípios, cujo detalhamento é despiciendo para este auditório, notadamente, o dos elevados valores que exprimem, é, em suma, o que há de qualificar qualquer **administração pública** como **substancialmente democrática** – e, por este motivo, merecendo ser considerada como **plenamente legítima** – não lhe bastando, para alcançar tão elevada qualificação, a mera observância das normas legais aplicáveis.

Cabe, porém, agregar algumas considerações pontuais sobre alguns **princípios especiais**, por sua pertinência com o **controle**, que se elevaram a grandes marcos do direito público contemporâneo.

São eles, nominadamente: o da **processualidade** (com a função, entre outras, de garantir a previsibilidade da ação do Estado e a decorrente segurança jurídica); o da **transparência** (pois que, sem visibilidade de como opera o Estado, de nada valeria a observância cega da processualidade); o da **consensualidade** (que se expressa nas modalidades em que há opções de vanguarda de modalidades de administração associada, possibilitando alternativas pragmáticas de participação da sociedade na atividade estatal); o da **negociação** (que garante a paridade formal na formação da norma consensual); o da **eficiência** (que leva à maximização possível dos resultados da ação do Estado); o da **economicidade** (que garante o menor custo para a sociedade) e, encerrando a lista, o da **boa administração** (que pode ser apontado como princípio-síntese deste conjunto).

VI – CONCLUSÃO

A alternativa **democrática** se sublima como uma esperança universal, carecendo, embora, de aperfeiçoamentos, pois a sua realização estará sempre na dependência de fatores culturais que a propiciem e a mantenham.

Como a **Administração Pública**, estruturada na modernidade, sabidamente herdou uma pesada carga histórica fortemente autoritária, quando não tirânica, o processo de revertê-la, em cada país, tem se mostrado lento, penoso e, por vezes, uma conquista épica, a ser gradualmente alcançada, tal como a descreveu com genialidade Eduardo Garcia de Enterría em seu celebrado ensaio versando *A luta contra as imunidades do poder*.

Por outro lado, quanto à angustiante alternativa **autocrática**, que subsiste, seja por força da mencionada herança histórica, seja pela persistência de fatores culturais que a propiciam, ela ainda está presente e ativa na humanidade.

Com feito, a **autocracia**, sob as variadas formas com que se apresenta, tem defensores que não esmorecem facilmente, valendo-se de novas **motivações** em seu sinistro mister de impô-la aos eleitorados despreparados, explorando o **desencanto** das pessoas com os políticos,

a **demagogia**, por eles empregada e o exacerbado **carisma pessoal**, cultivado por alguns de seus líderes.

Assim é que, como vívidos exemplos deste, sempre presente, **risco de retrocesso ético-político**, que ronda as democracias, nunca é demais lembrar o recorrente **abuso de poder**, próprio da vocação autocrática, que se alimenta da exploração emocional das massas e do emprego perverso da forma plebiscitária, ambas arditamente obtidas pelo manejo alienante da propaganda de Estado e da disseminação do medo, que geram modalidades de **terror oficial**, como abundante e constantemente a imprensa internacional dá conta.

Por sua profunda relação com o dia a dia do exercício de poderes intensamente **assimétricos** praticados pelo Estado, não importando se legítima ou ilegitimamente impostos sobre sociedades e pessoas a que deve servir, muito depende a esperada plenitude do gozo das benesses da democracia da contribuição que pode e deve ser oferecida pelo **Direito Administrativo**.

E esta referência se faz não apenas com relação ao tradicional Direito Administrativo de origem **estatal**, assim desenvolvido em mais de dois séculos da modernidade, portanto, entendido com os seus desdobramentos **intraestatais** e **infraestatais**, pertinentes aos entes em que se subdividem os Estados internamente - tais como estados membros, províncias, departamentos, municípios e toda sorte de **autonomias** políticas regionais - embora seja este, ainda, indubitavelmente, o ramo mais importante nesta quadra histórica, institucionalizado nos quase duzentos países soberanos filiados à Organização das Nações Unidas.

Mas essa referência também se estende ao ramo **interestatal** - o que regula as relações que se travam entre os países soberanos, bem como entre eles e as diversas organizações internacionais, por eles próprias criadas - pois que também diretamente se refletem sobre as respectivas sociedades e indivíduos.

E, do mesmo modo, ela alcança também o ramo **supraestatal** - o que regula as relações administrativas travadas entre os países soberanos e um centro de poder que lhe seja supraordinado - como hoje é o caso paradigmático da União Europeia.

Finalmente, ela abrange o novíssimo ramo **extraestatal** - o que regula as relações administrativas de interesse público que partem de **cen-**

tros de poder que se encontram fora e independentes dos Estados - hoje encontradas sob múltiplas modalidades, em pleno e dinâmico desenvolvimento, como nos dá conta a incipiente literatura jurídica do setor.

Como se depreende de toda essa complexa trama de **relações administrativas** de tal modo expandidas, travadas em todos os níveis de poder, assim compreendidas no gênero todas aquelas que se propõem a satisfazer **interesses públicos** através da ação alternativa de **sociedades civis** para tanto organizadas e caracterizadas como **centros de poder assimétrico globalizados**, muito dependerá, em última análise, o aperfeiçoamento, quando não a própria sobrevivência da **democracia**.

Sem dúvida, haverá de ser, em grande parte, da **atuação legítima** desses milhares de **centros independentes de exercício de poder administrativo**, existentes e futuros, de qualquer natureza e em quaisquer níveis que se apresentem, desde que processada sob a égide de uma **permanente, contínua e controlada reverência à pessoa humana e respeitados os seus imanes e inalienáveis direitos**, acima dos quais, nenhum poder e nenhuma instituição se pode arvorar sob qualquer pretexto, que se avaliará o progresso da democracia no corrente século.

O **Direito**, como estratificação de costumes disciplinadores do poder, **tornou-se, em suma, uma instituição essencial à democracia**; velha lição que já nos deixara Péricles em sua indagação retórica, formulada na célebre Oração Fúnebre em homenagem aos mortos da Guerra do Peloponeso: *“Qual o caminho que nos levou à grandeza? **Sob qual forma de governo e sob quais costumes alcançamos nossa grandeza?**”*

É a bela lição do passado que se projeta gloriosamente no futuro, quando o Direito e, particularmente, como aqui sustentado, o **Direito Administrativo** e a **Democracia** serão inextricáveis, tudo sob o amparo de uma inabalável confiança na perfectibilidade humana. ❖