

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO SOCIAL E CIDADANIA

**WELFARE STATE'S PUBLIC ADMINISTRATION AND
CITIZENSHIP**

LUIZ CARLOS DIOGENES DE OLIVEIRA

RESUMO

O Estado social passou a ocupar os espaços do constitucionalismo ocidental por volta do final da primeira metade do século XX. Os países, ditos desenvolvidos, mormente a Europa, adotaram-no e o expandiram sem muitos tropeços até a década de 80. Os países, subdesenvolvidos, ou em crescimento econômico, como é o caso do Brasil, sofreram a insurgência de forças neoliberais principalmente nas duas últimas décadas do século passado. Porém, aos poucos, a partir do início do novo milênio vão sendo implementadas políticas públicas que caracterizam o Estado Social. A Constituição do Brasil de 1988 estampa, de forma ostensiva, através de seus princípios, valores e objetivos o modelo de Estado social. Entre os valores maiores e centrais do Estado social, constitucionalizado, destacam-se a democracia e a dignidade da pessoa humana. A Constituição e a ideologia nela delineada deve ser defendida por todos os nacionais, os Poderes Públicos e os particulares. A Administração Pública e o Direito Administrativo têm missões constitucionais muito explícitas a assumirem na consolidação daquele ideário proposto de Estado social. Os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro não deixa dúvidas que todo o aparato burocrático e administrativo governamental foi criado com a finalidade específica de dar concretude ao pleno desenvolvimento do ser humano. O direito fundamental à boa administração pública é um direito de cidadania que deve guiar todas as atividades e ações dos agentes públicos.

PALAVRAS CHAVE

Estado social ; boa administração pública; cidadania

ABSTRACT

The welfare state has come to occupy the spaces of Western constitutionalism by the end of the first half of the twentieth century. Countries, the developed, particularly Europe, adopted it and expanded without many stumblings until the 80s. Countries, underdeveloped, or economic growth, as is the case of Brazil, suffered the insurgence of neoliberal forces mainly in the last two decades of the last century. But gradually, from the beginning of the new millennium are being implemented public policies that characterize the welfare state. The Constitution of Brazil 1988 pattern, ostensibly through its principles, values and goals of the welfare state model. Among the larger values and central state social constitutionalized stand out democracy and human dignity. The Constitution and the ideology outlined in it must be defended by all national government authorities and individuals. The Public Administration and Administrative Law have very explicit constitutional missions to assume that ideas proposed consolidation of the welfare state. The reasons and objectives of the Brazilian state leaves no doubt that all the bureaucratic and administrative government was created with the specific purpose to give concreteness to the full development of the human being. The fundamental right to good administration is a right of citizenship that should guide all activities and actions of public officials.

KEYWORDS:

Welfare State; good governance; citizenship

INTRODUÇÃO

O Estado social passou a ocupar os espaços do constitucionalismo ocidental por volta do final da primeira metade do século XX. Os países desenvolvidos, mormente os da Europa e do norte do mundo, adotaram-no e o expandiram sem muitos tropeços até a década de 80. Já aqueles países situados na faixa sul do globo terrestre, em flagrante manifestações de subdesenvolvimento, não conseguiram perfilar um modelo de Estado de bem-estar social que assegurasse os direitos básicos de cidadania. Assim o sul do mundo ainda não conheceu a experiência do Estado social.

O Brasil, país em crescimento econômico, porém com pouco desenvolvimento social, não viveu nenhum processo efetivo de distribuição equânime da riqueza socialmente produzida. Historicamente resiste uma forte concentração de renda, uma estrutura política, social, econômica e cultural excludente, manifestamente hierárquica, onde os privilégios de elites negam o exercício do viver democrático, que deve se expressar na solidariedade e igualdade. Valores do Estado social .

A sociedade brasileira continua retratada na imagem da casa grande e senzala. Se aquela permanece autoritária, esta começa a acordar do longo sono dos direitos humanos negados. O Estado já não é mais só o espaço em que as elites se encontram para garantirem seus privilégios de classe, porém, é também lugar em que a sociedade civil organizada luta pela divisão de poder, de riqueza, de distribuição de bens materiais e culturais. O populacho passou a descobrir e interferir num Estado que também é seu.

A Constituição do Brasil de 1988 estampa, de forma ostensiva, através de seus princípios, valores e objetivos do modelo de Estado social. Assim o quis a sociedade brasileira através do poder originário constituinte. Entre os valores maiores e centrais do Estado social, constitucionalizado, destacam-se a democracia e a dignidade da pessoa humana. A Constituição, e a ideologia nela delineada, deve ser defendida por todos os nacionais. As ações dos Poderes Públicos e dos indivíduos, mesmo quando na esfera de suas vidas privadas, não podem violar a vontade constituinte originária que fundamenta e estaqueia a sociedade e o Estado brasileiros.

A Administração Pública e o Direito Administrativo têm missões constitucionais muito explícitas a assumirem quanto à consolidação daquele ideário proposto, de Estado

social. Uma destas missões encerra-se na exigência de dar efetividade e concretude aos princípios constitucionais, inclusive por sua força de normas vinculantes. A democracia e a dignidade da pessoa humana, como vetores estruturantes daquele modelo de Estado insculpido, devem orientar todas as atividades dos agentes públicos.

O Direito Administrativo, por seu vínculo estreito e dependente da Constituição, deve ser um instrumento que irá perseguir e atualizar as vontades constitucionais, soberana e legitimamente, tracejadas. Os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro não deixa dúvidas que todo o aparato burocrático e administrativo governamental foi criado com a finalidade específica de efetivá-los. O direito fundamental à boa administração pública é um direito de cidadania que deverá guiar todas as atividades e ações dos agentes públicos. Estas são as sendas que tentaremos explorar neste artigo.

1 O ESTADO SOCIAL

O homem sozinho, no isolacionismo de seu recinto psicológico ou na solidão da sua racionalidade monológica, poderia prescindir do Estado para viver. Porém, como essa condição de ser individual isolado é por demais insípida e acanhada diante das relações intersubjetivas e das interferências da racionalidade dialógica, se não fora impossível, o ser humano, então, criou a vida social e o Estado para sobreviver.

O Estado, portanto, é condição para a coexistência humana. É obra criada e edificada, e sempre reparada, pela cultura humana, historicamente situada no tempo e no espaço vivido por cada sociedade. Assim os homens constroem o Estado conforme as possibilidades vividas pelos grupos sociais.

Podemos observar, no correr da história do mundo, algumas modalidades de Estado que foram sendo contestadas e superadas por outras formas. Desta maneira o Estado antigo foi suprimido pela racionalidade helênica, a qual foi absorvida e ultrapassada pela civilização helenística, sucedida pelo Império Romano, o qual foi desmoronado e espalhado em um descentrado Estado feudal. Aqueles farelos de poder político foram reunidos posteriormente em um Estado nacional absolutista, que veio ao chão pelo cataclismo das revoluções burguesas, instituidoras do Estado liberal,

individualista, que por sua vez foi, ideologicamente, abalado pelo Estado comunista, igualitarista, modelo ainda não substancialmente vivido. O que seria o Estado hodierno: a síntese cumulativa de tudo isto?

Mister se faz saber que o Estado dos tempos pós-modernos, tempos atuais, é o resultado acumulado dos desdobramentos das experiências estatais pretéritas. Urge saber, ainda, que vivemos, neste início de terceiro milênio, sob influências de modelos estatais de distintas tintas ideológicas. Porém, o constitucionalismo do Mundo Ocidental, na última metade do século XX, se caracterizou pela defesa da instituição e institucionalização do Estado social. Segundo García-Pelayo,

la idea del Estado social fue constitucionalizada por primera vez en 1949 por la Ley Fundamental (Constitución) de la República Federal Alemana, al definir en artículo 20 como 'un Estado Federal, democrático e social', y en su artículo 28 como 'un Estado democrático y social de Derecho'(GARCÍA-PELAYO, 2005, p. 17).

A Alemanha, talvez, por carregar o resumo do peso insuportável e humanamente inaceitável do Regime Nazista, ratificou a construção constitucional do Estado social a fim de clarear a escura mancha, inapagável, do Holocausto. Curiosamente, a mesma Alemanha do Nazismo, auspiciosamente, inaugurara para o Mundo, através da Constituição de Weimar de 1919, o constitucionalismo social. Os países hegemônicos do Mundo, no primeiro quartel do século XX, já viviam a contradição da opressão do império nacionalista e o valor da dignidade humana universal.

As Guerras Mundiais e os conflitos internacionais represados dilaceraram as idéias de paz e justiça social pelas garras da barbárie. A vergonha do Mundo deveria ser coberta por uma nova vestimenta estatal, que atendesse aos interesses do homem civilizado. Assim, nas palavras do constitucionalista Paulo Bonavides, "o mundo recolheu (...) da fonte germânica a poderosa sugestão de um constitucionalismo de nova dimensão, que intentava, por via das cartas sociais de direitos, apaziguar relações jurídicas e econômicas perpassadas dos litígios do capital com o trabalho"(BONAVIDES, 2007, p. 7).

Trataremos do Direito Administrativo, ou da Administração Pública, enquanto instrumentos de efetivação do Estado social constitucionalizado. Afora a obviedade de que o Estado se movimenta pelo acionar dos seus aparelhos administrativos e de sua máquina governamental, cabe dizer, ademais, que as Constituições do Estado social

vinculam e expandem as adequações e pertinências de todos os ramos do Direito ao tronco constitucional. O galho do Direito Administrativo, por prender-se ao tronco do Direito Constitucional, e dali tirar seu alimento, pode até mesmo dilatar-se.

Assim o sentido da Administração Pública não é outro senão cumprir e perseguir os objetivos que a Constituição soberana, quando legitimamente popular, reclama. Ou seja, perseguir e atualizar os valores, objetivos e finalidades do Estado social. Ainda no entendimento do jurista cearense acima reportado, "o Estado social nasceu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade; é a criação mais sugestiva do século constitucional, o princípio governativo mais rico em gestação no universo político do Ocidente"(BONAVIDES, 2007, p. 12). Se estes são os valores que fundamentam o Estado social constitucional, devem ser também os valores que estão a vincular as ações tanto da Administração Pública como dos administrados.

Em verdade, este é um Estado complexo, um Estado total, holístico, que se preocupa com o cidadão em todas as suas dimensões. Isto jamais direciona à concepção do Estado totalitário. Pelo contrário: é o Estado das liberdades subjetivas e das equânimes relações intersubjetivas. Por isto mesmo, não podemos entendê-lo como um Estado desproporcionado, porém necessário na exata medida da complexidade que a vida do homem, na era da revolução informacional, exige. García-Pelayo capturou, magistralmente, em suas lentes compreensivas, esta realidade complexa, quando nos diz que

es obvio que nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores tales como el cultural, el económico, el social, el internacional, etcétera, transformaciones que son mucho más profundas que las grandes divisiones políticas del planeta en Estados capitalistas, neocapitalistas y socialistas...(GARCÍA-PELAYO, 2005, p. 13).

O Estado social, portanto, compatível com as teorias da incerteza e da complexidade dos tempos atuais, tempos pós-modernos, quânticos, é um Estado multifacetado, multidisciplinar, de muitas vertentes, as quais trouxeram para o seu cerne experiências dos Estados passados, seja de linha liberal, socialista, comunista ou capitalista. Este modelo está além do Estado de bem-estar social, focado mais na vida material do que na espiritual, que um dia foi perseguido, ainda antes da primeira metade do século XX, porquanto

El welfare state se refiere a un aspecto de la acción del Estado, no exclusiva de nuestro tiempo – puesto que el Estado de la época del absolutismo tardío fue también calificado como Estado de bienestar -, mientras que el Estado social se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época(GARCÍA-PELAYO, 2005, p. 14).

Como se vê é um modelo de Estado cultural que não nasce pronto e acabado, mas se constrói todos os dias um pouco mais. É o Estado promotor dos direitos fundamentais, o qual o jurista Paulo Bonavides foi encontrar suas raízes ideológicas em Rousseau e Marx, mas que também o identifica como o Estado protetor e instaurador dos direitos fundamentais de várias dimensões, direitos que já vão pela quarta geração, segundo o referido autor. Direitos que poder-se-ia unificá-los na materialização da liberdade permitida a todos os indivíduos, uma vez que

o desenvolvimento da liberdade mesma, cuja institucionalização material na sociedade(...) não é outra coisa senão a concretização dos direitos fundamentais em sua concepção humanística, universalizadora, de teor constitucional mais largo, atada ao estabelecimento e promoção da justiça. Cifrada, por conseguinte, na correção das desigualdades sociais, compagina, ao mesmo passo, os direitos fundamentais da terceira e da quarta gerações, a saber, o desenvolvimento e a democracia, respectivamente. Direitos volvidos para a criação de um novo homem e de uma nova sociedade. Por consequência, encaminhados a um bem mais alto: a caução de dignidade social e material do ser humano(BONAVIDES, 2007, p. 13/14).

No largo campo administrativo o Estado social pede ponderações e responsabilidades conscientizadas dos agentes públicos, ao fazerem as necessárias intervenções tanto nos domínios privados, como nas esferas essencialmente públicas. Há que ver claro aonde se quer chegar com estas intercessões, quais as medidas e os meios mais consentâneos à justiça e à paz social. Muito se tem a fazer no seio da Administração Pública, a qual deve assumir de vez seu caráter instrumental de servir à sociedade e à nação.

Analisando o proceder das relações administrativas, Juarez Freitas aponta, veladamente, para um modelo estatal que ao nosso entendimento deve ser o do Estado social, por defender a proporcionalidade como régua administrativa. O Estado da proporcionalidade não poderia contemporizar com práticas que reforcem ou impliquem em desequilíbrios e injustiças sociais. Neste sentido, diz o abalizado jurista,

o Estado da escolha administrativa legítima deve ser, escrupulosamente, o Estado da proporcionalidade, em lugar de aparato propício a excessos ou tendente a omissões. Urge,

pois, instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as do voluntarismo associado aos poderes exorbitantes e aos sectarismos que opõem a discricionariedade destemperada ao controle não menos excessivo(FREITAS, 2009, p. 19)

Fica cada vez mais claro, neste início de terceiro milênio, que os direitos fundamentais são irrenunciáveis e irretratáveis. Também não mais se duvida de que eles devem ser universalizados e garantidos, nem que para isso tenha que se derrubar muito dos privilégios de classes ou grupos. Os pobres cada vez mais se conscientizam da sua pobreza, entretanto, cada vez mais se conscientizam que têm o direito de romper, através do poder soberano legítimo outorgado aos governos, com o ciclo de pobreza socialmente criado. Já se iniciou no Brasil, com difícil retrocesso, "a era dos direitos"(BOBBIO,2004). Os representantes da nação brasileira continuam delegados da vontade popular, embora, de fato, nunca tenham representado o povo, pela simples questão óbvia de terem saído das elites, oriundos que são das privilegiadas classes oligárquicas, alimentados que foram pelo pão e pelo credo da "casa grande".

A Administração Pública deve questionar o seu papel diante deste cenário que pede mudanças de atitudes e de comportamento. Bom, se o espírito do tempo atual é o da justiça, da cidadania plena, da emancipação humana, todos os sujeitos deste processo histórico e cultural são, por ele, tocados e possuídos. De uma forma ou de outra, em graus variados de intensidade. Os agentes públicos do Estado brasileiro, portanto, estão desafiados a entenderem este intrincado contexto, enquanto cidadãos do seu tempo, mas, sobretudo, pelas missões constitucionalmente vinculantes de servidores públicos implementadores da ideologia do Estado democrático, bosquejado na Constituição Federal de 1988..

O sujeito governativo estatal precisa ler a realidade temporal em que vive. Não só lê-la, precisa prevê-la para provê-la. Antecipar-se a ela. Preparar e positivar este mundo que, naturalmente, vai se perfilando. Vivemos a era do Estado social. A ideologia que lhe retrata está no ar, deita corpo na sociedade. Com Alfredo Becker descerramos as cortinas desta arena, apresentando o desafiante momento político-jurídico que serve de cenário à luta pela construção do Estado social brasileiro, ao lembrar, mormente ao agente público, que

em cada Estado há uma filosofia do mundo que predomina – durante algum tempo – sobre as demais filosofias. Essa filosofia predominante sobre as outras, quando se refere à finalidade

da vida social, determina o conteúdo do Bem Comum específico ao respectivo Estado. O conteúdo desse Bem Comum é um complexo de direitos e deveres originalmente naturais e posteriormente jurídicos (BECKER, 2004, p. 95)

1.1 Democracia e dignidade da pessoa humana: categorias centrais do Estado social.

Se vamos falar, neste tópico, de democracia, não há como deixar de falar de proporção, de equilíbrio entre riqueza e pobreza, de liberdade formal e material extensiva a todos. Não há como diminuir o valor da divisão solidária dos bens materiais e imateriais, como condição do exercício da coexistência humana num cenário de vida social democrática. Estes aspectos caracterizam uma sociedade justa que deve garantir um nível razoável de igualdade entre as pessoas. É segregacionista uma sociedade que não garante igualdade pelo menos do ponto de partida.

Da largada pela corrida da vida deve ser dada a todos as mesmas condições, os mesmos pesos, sob pena da corrida ser uma farsa, pois antes de se iniciá-la já se sabe do vencedor. Se já se burla a democracia no início, pelo critério do privilégio para alguns e do desprezo para outros, o meio e o fim não conseguirão limpar a mancha corrupta do princípio. Minimizar este dano inicial é tarefa constituída do Estado democrático de direito, que deve igualizar os desiguais em um mínimo razoável.

Tratar de democracia real, substancial, é falar de igualdade entre os homens. Falar de igualdade é falar da dignidade humana inscrita tanto no coração que sente e pulsa, pelas paixões, como no cérebro que pensa e movimenta-se, pelas razões planejadas que lutam por liberdade. Falar de dignidade humana é falar da inteireza inviolável entre emoção e razão que caracteriza o ser humano, a obra divina inacabada que, quando cuidada e cultivada, sempre aperfeiçoa a natureza. Tratar da dignidade humana como base do Estado social, debuxado na CF/88, é enxergar o homem como núcleo ao qual tudo converge, e do qual tudo parte.

Na visão de Eros Roberto Grau, a existência digna é o pivô de rotação de todo o sistema constitucional porquanto

a dignidade da pessoa humana comparece (...) na Constituição de 1988, duplamente: no art. 1º como princípio político constitucionalmente conformador (Canotilho); no art. 170, caput,

como princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) – ou, ainda, direi eu, como norma-objetivo. (...) Se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado(GRAU, 2008, p. 197,198).

As políticas públicas do Estado brasileiro, segundo o jurista acima, devem se adequar ao "programa de promoção da existência digna, de que todos(...)devem gozar."(GRAU, 2008, p.197). Há que se especular sobre a essência e a existência humana, a fim de preservá-las em seus núcleos centrais. Há que se entender, filosoficamente, que o ser humano, inelutavelmente, vive para si e para o outro. Como sujeito ético, age conforme as suas escolhas, sua liberdade e sua consciência, que reflete sobre o seu agir, antes de se lançar à ação, medindo os efeitos subjetivos e intersubjetivos de seus atos. Porém estas instâncias de opções libertárias estão sempre presas às malhas culturais da sociedade em que o sujeito vive.

Assim, lembrando o filósofo Ortega y Gasset, o homem é ele mesmo e as circunstâncias em que vive. Lembrando, oportunamente, em Marx, o peso da infraestrutura econômica a determinar as superestruturas culturais, diríamos com Eros Grau, ao finalizar sua festejada obra "A Ordem Econômica na Constituição de 1988, que "os homens, é certo, não fazem a História como querem, mas sim sob circunstâncias com as quais se defrontam"(GRAU, 2008, p. 347).

Entretanto, poderíamos ainda lembrar que o homem é criador e criatura. É moldado pela estrutura sócio-econômica em que vive, porém é também o agente que a faz. E como não poderia deixar de ser, é o agente que a transforma pelas suas ações. Até mesmo a inaptidão para o agir é uma forma de interferir, embora em sentido negativo, na realidade dinâmica do mundo, já que tudo muda, o tempo todo, pelo homem e para o homem.

Em síntese já se disse que o homem é medida de todas as coisas, a ele o caminho do possível está sempre aberto. Aí reside sua dignidade: o reino da liberdade que lhe é ínsito. O homem é livre porque pode construir o novo mesmo em condições adversas. Eis a razão primeira do inviolável que é a dignidade da pessoa humana: ser sujeito cultural e histórico, jamais uma coisa ou um objeto. Por estar dado a todos a possibilidade do pensar, do sentir, para melhor agir, é que tudo pode ser refeito em novos padrões, sob novos paradigmas. Isto serve à construção de uma nova ordem social,

partindo de uma verdadeira democracia que garanta o pleno desenvolvimento do ser humano.

A filosofia hegeliana concebe o homem como ser histórico, e cultural. Neste diapasão, o homem é um ser criativo e criador. Cria o Estado e a sociedade em que quer viver. Planta e cultiva os valores que devem guiar os passos dos três: do homem, da sociedade e do Estado. Por este prisma de compreensão social axiológica, resgataríamos a idéia do sentimento jurídico e político que aos poucos foi empurrando cada comunidade para a construção do seu Estado idealizado e/ou planejado..

A história brasileira não nos autoriza dizer que, aqui, o povo construiu seu Estado, mas sim "os donos do poder", a elite econômica que se confunde à elite política edificaram o Estado para salvaguardar seus privilégios. Ao povo sobrou o silêncio imposto pela opressão e as migalhas do assistencialismo. O abandono do povo pelo Estado foi a tônica do Brasil que cresceu, mas não se desenvolveu.

A Constituição de 1988, cidadã, cobra o desenvolvimento. É uma postura cínica ou ingênua achar que a Constituição por si só andar. Ela precisa das muletas das Políticas e dos Poderes Públicos, bem como do arrimo da sociedade, a fim de aprumar seus passos e alcançar os frutos prometidos. Gilberto Bercovici ao fazer a crítica mordaz deste instrumentalismo constitucional, manipulado pela cultura político-jurídica hegemônica nacional, certeira mente atinge o alvo que a cegueira e a os interesses escusos empanam:

acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Consequentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada.(BERCOVICI, 2005, p. 41)

O Estado social, a ter como princípios basilares a democracia e a dignidade da pessoa humana, como é o caso do Estado constitucional brasileiro, deve ser resgatado do passado de vícios políticos, jurídicos e morais, que fizeram do Brasil um país injusto com a grande maioria de seus filhos e ainda impedem de vivermos para os mais elevados valores republicanos. Construir este Estado, é o desafio que se coloca a todos os cidadãos, independente de classes sociais.

A paz social é uma construção de toda a sociedade. Para merecê-la há que se

conscientizar do caminho árduo, que exige mudanças de mentalidades, novos paradigmas que sustentem uma ecológica ordem social, que tenha como vetores primaciais a democracia e a dignidade da pessoa humana. Neste sentido, a Constituição do Brasil é pródiga de princípios mudancistas que esperam ações concretas de ordem política, social e ética.

Na análise de Alfredo Becker, amparado no ensinamento de George Burdeau, "aquele complexo de direitos e deveres de direito natural, considerado em seu conjunto, forma precisamente o conteúdo da fenomenologia social que George Burdeau batizou com o nome de 'idéia do direito'"(BECKER, 2004, p. 96). É esta idéia de direito, em mutação, que iremos perseguir para qualificar o Estado social.

A democracia e a dignidade da pessoa humana estão incrustadas nas estruturas fundantes do Estado social, de forma evidente e, sobretudo, veementemente apresentadas como valores maiores e melhores a guiar as ações dos Poderes Públicos. São estes valores que passaram a estaquear o neoconstitucionalismo que se espalhou pelo mundo pós-moderno, acentuadamente depois do fim da Segunda Guerra Mundial.

Este ideário, insculpido nas Constituições ocidentais, ainda orienta e prevalece, e se manifesta com acento neste início de terceiro milênio, onde igualdade, liberdade e fraternidade voltam a estimular a cidadania, bem como a sugerir uma nova mentalidade para uma nova sociabilidade. Parece não restar muitas dúvidas que a democracia e a dignidade humana são as duas pilstras centrais deste processo de desenvolvimento, em construção . Aquela "idéia do direito", de que fala Burdeau, é que constitui o Estado democrático e promotor da dignidade humana. Becker o acolhe de forma emblemática citando o autor francês, por entender com ele que

em todo agrupamento humano que alcançou um grau de maturidade suficiente para compreender que uma certa disciplina é indispensável à vida em comum, esta ordem se concretiza numa representação de regras de conduta cuja observação é necessária(...)a partir do momento em que aquela idéia adquire uma precisão e uma autoridade suficiente , ela torna-se uma espécie de imagem daquilo do que deve ser a sociedade(...)nas sociedades mais evoluídas, esta imagem será a de uma ordem social desejável (BURDEAU, apud. BECKER, 2004, p. 96).

Se pudermos condensar em dois termos toda a história de conquistas dos direitos fundamentais, que já se mostram em algumas dimensões, talvez não haja melhor

vocábulo do que democracia e dignidade humana, por serem expressões da emancipação humana que se dá em contexto subjetivo mas também social. Quer parecer que a história da humanidade restará justificada se algum dia estas duas categorias saírem do campo das idéias e das boas intenções para estarem resolvidas e atendidas em todos os países do Mundo.

Percebe-se, entretanto, que o constitucionalismo da pós-modernidade caminha a passos largos neste desiderato, elevando-as ao nível de princípio, que hoje, pacificadamente, a melhor doutrina não duvida de seu conteúdo normativo, cogente. Transgredir um princípio é acertar o coração do Estado, deslegitimá-lo perante a nação que o insculpiu pelo sentimento e pela racionalidade expressa na Constituição. Celso Antônio Bandeira de Melo não duvida da gravidade de tal transgressão pois, para ele,

violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (BANDEIRA DE MELO, 2009, p. 34).

De princípios o Estado social já se encontra cheio. É chegado o momento de efetivá-lo. Às mãos governamentais cabem amassar o barro de uma ordem social que possamos entendê-la como justa e sustentável, conforme foi idealizada, planejada e delineada pela vontade originária constituinte quando elencou os princípios, os valores do novo Estado brasileiro, na Constituição de 1988. À concretização dos direitos de cidadania, dos sociais aos culturais, o que se requer é criatividade e ousadia das políticas públicas desenvolvimentistas.

O Estado social, que se efetiva pela contribuição de todos os envolvidos no processo de sua consubstanciação, como um acordo íntimo entre a consciência dos cidadãos, uma moral social estabelecida e a responsabilidade decisiva dos Poderes Públicos programados para garanti-lo, é o Estado que a humanidade veio preparando e amadurecendo ao correr do tempo. Para tanto, plantou tanto no campo axiológico como na seara teleológica, as sementes que garantirão a paz definitiva entre os homens.

Não se quer a paz celestial. É a paz no conflito e na divergência, é a paz da democracia, porque respeita as singularidades subjetivas e idiossincráticas, preservando

a liberdade de ser diferente que a dignidade humana imprime. O jurista Gustavo Binbenbojm assim relaciona de forma convincente estes dois vetores do constitucionalismo atual:

as idéias de direitos fundamentais e democracia representam as duas maiores conquistas da moralidade política em todos os tempos. Não à toa representando a expressão jurídico-política de valores basilares da civilização ocidental, como liberdade, igualdade e segurança, direitos fundamentais e democracia apresentam-se, simultaneamente, como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes do Estado democrático de direito. Assim, toda a discussão sobre o que é, para que serve e qual a origem da autoridade do Estado e do direito converge, na atualidade, para as relações entre a teoria dos direitos fundamentais e a teoria democrática (BINENBOJM, 2008, p.49)

Não se deve estranhar as dificuldades na instituição de um Estado com perfil e características tão ousadas, como deve ser a concretização de um Estado democrático que garanta a universalização da dignidade humana. No que concerne ao Brasil, com solidificada tradição de diferenças abissais entre classes, país com uma das maiores concentrações de renda do mundo, sociedade abertamente autoritária ao ponto do mandonismo local ainda se expressar com a insígnia "você sabe com quem está falando?", e que a cidadania ainda não está suficientemente forte para responder com o "quem você pensa que é?". Enfim um Estado formado no patrimonialismo, aculturado pelas práticas nepotistas, fisiológicas e clientelistas, não vai facilmente se desprejar destes vícios atávicos.

A mudança de mentalidade, tanto das pessoas como dos institutos e entidades, demanda paciência, porém um exercício continuado e permanente. Tudo começa mesmo pela Constituição, pelo Estado democrático de direito. Neste aspecto o Poder Público já não é mais livre para a prática política dos vícios passados, nem muito menos para realizar o Estado abstencionista e liberal de ontem. É o Estado que tem missões constitucionais, o que o faz interventor na busca dos objetivos da Lei Maior. No dizer de Bandeira de Melo, "assim, quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas – está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado Brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la" (BANDEIRA DE MELO, 2009, p.12).

Para realizar, inapelavelmente, tal Justiça Social, há que se constituir uma nova

moral governativa, um código de ética que imprima valores republicanos na consciência dos agentes públicos e desenvolva uma cultura de politização complexa da cidadania. Por albergar tal ideário, a Constituição do Brasil de 1988, já é por si maduramente transformadora e adequada ao Estado de justiça. Pela destruição do velho Estado brasileiro, começa a construção, simultaneamente, do novo Estado constitucional.

Urge aprofundar o diálogo entre as classes sociais, em busca da verdade constitucional, o diálogo entre as políticas dos Poderes Públicos, a fim de se consensuar sobre ações e caminhos que instaurem mais seguramente o Estado social. Avesso à racionalidade elitista, monológica, bacharelesca, o Estado social escuta o clamor que parte das ruas, dialoga com o povo.

Explorando uma senda aberta por Juarez Freitas, é chegada a hora, pelas circunstâncias históricas e econômicas brasileiras, de desenvolver este Estado prometido, que "é o Estado da racionalidade aberta, não-cartesiana, em vez do predomínio senhorial e dissimulado da 'Casa Grande', subproduto da racionalidade solipsista, avessa à viabilização dos direitos fundamentais de todas as dimensões, essenciais à vida digna"(FREITAS, 2009, p.22).

1.2 A Constituição brasileira de 1988.

Não deve existir nicho de poder político e jurídico, que expresse de forma mais legítima e soberana a vontade popular, do que uma Constituição. É o espírito de um tempo e de um lugar que ali está manifestado. Mas não é só isso. Num ambiente democrático é a vontade de um povo, seus sonhos e suas concepções de vida para o presente e para o futuro. É a autorização popular da formação de Poderes Públicos que vão zelar pela paz de uma nação, pela convivência harmoniosa e socialmente equilibrada do povo. Portanto nas palavras do jurista Bandeira de Melo, podemos entender melhor que

a Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos(BANDEIRA DE MELO, 2009, p.11).

De forma explícita, ostensiva e determinada a Constituição do Brasil de 1988 ancora o Estado brasileiro nas pilstras fundantes da democracia e da dignidade humana. O teor ideológico e valorativo destes dois institutos principiológicos perpassam todo o corpo constitucional. Todos os membros que ali estão constituídos devem atender ao comando central, que é a perseguição incansável da garantia de dignidade humana a todos os nacionais. Bandeira de Melo eleva-a ao ápice da pirâmide jurídica. Para ele,

o respeito à dignidade humana, estampado entre os fundamentos da República no art. 1º, III, é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. O Estado enquanto seu guardião, não pode amesquinhá-lo, corroê-lo, dilapidá-lo ou dissipá-lo (BANDEIRA DE MELO, 2009, p. 36).

Se folhearmos despretensiosamente a Constituição de 1988, sempre identificaremos sinais daquele espírito que está a dizer da unidade e coerência constitucional, de um formato espiritual de Estado que deve lutar para que se materialize. Portanto é uma Constituição que tem alma, tem conteúdo ideológico que a espiritualiza e obriga à Administração Pública a adotar mecanismos políticos, criativos e corajosos, de efetivá-la, sem descurar da responsabilidade jurídica que a acomete, uma vez que seus princípios são normativos. Este é o ensinamento que nos deixou o jurista José de Albuquerque Rocha, ao estudá-la:

diversamente das constituições anteriores, a de 1988 delas se distingue pelo menos em dois aspectos: a) quanto à sua dimensão ideológica; e b) quanto ao seu valor normativo. Quanto à sua dimensão ideológica, a Constituição proclama, expressamente, os objetivos ou finalidades que deve perseguir a comunidade política (Estado) e os valores superiores que devem fundamentar a convivência (artigos 1º, seus incisos e parágrafo único, e 3º e seus incisos)(...)Quanto ao seu caráter normativo, trata-se de uma concepção própria do constitucionalismo contemporâneo, segundo o qual os preceitos constitucionais têm efetiva força vinculante, inclusive podendo ser exigidos por vias jurisdicionais(ROCHA, 1995, p. 110/111).

Passemos em revista, de forma esparsa e sem preocupação de exauri-los, alguns pontos de artigos que reforçam estas idéias, que vêm sendo desenvolvidas, de Estado social que fundeia suas bases estruturantes na democracia e na dignidade da pessoa humana:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado

Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II) a cidadania

III) a dignidade da pessoa humana "

"Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I) construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II) garantir o desenvolvimento nacional;

III) erradicar a pobreza e a marginalização... "

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social...

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país...

Tudo parece encaminhar para o fortalecimento de forças conjuntas no sentido de alcançar o Estado de justiça que garanta a seus cidadãos o pleno desenvolvimento do ser humano. Os direitos civis, políticos e sociais estão marcadamente aplicados ao texto constitucional. Até os direitos culturais, em um país, como o Brasil, que assiste ao trágico cenário da miséria em uma larga faixa da população, estão ali assegurados. O direito de fruir, criar e se elevar, espiritualmente, pelas artes. Dever do Estado e direito de cidadania, viver a liberdade do desenvolvimento das plenas potencialidades criativas do homem. Este direito ao desenvolvimento leva Paulo Bonavides a dizer que

a Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social."(BONAVIDES,2005, p.371).

Há, hoje, uma clara e pacífica ascendência do Direito Público sobre o Privado,

uma vez que aquele diz respeito aos interesses difusos e ao enfibramento do multifacetado tecido social, a ponto de regular a sobrevivência pacífica da coletividade, muito acima das vontades subjetivas do mundo privado. Se a vida do povo, da res pública, é regulamentada pelo direito, ordem positiva e supra-positiva, nada mais honesto do que legitimá-lo pela vontade soberana daquele. Esta, em tese, se manifesta, precipuamente, na Carta Magna. Esta é a mãe que nutre todo o ordenamento jurídico e dispense a força suficiente e necessária para a garantia da paz nacional.

O Direito Constitucional se coloca, então, como fonte e como fim do Estado, em que as mais diversas ramificações do Direito vão ali tanto beber da sua água como também mensurarem seus objetivos pelo metro da finalidade e dos objetivos constitucionais. Ao Direito Administrativo não cabe a menor dúvida do seu vínculo visceral e estreito com o Direito Constitucional e com o Estado que ali está ideologizado.

A máquina administrativa do Estado deve receber da vontade constitucional os fluidos jurídicos e políticos que a impulsiona, bem como o destino a que se quer chegar. Não há muito como duvidar de que os tributos, fonte republicana do Estado social, desenvolvem um papel de combustível na materialização da democracia e a Administração Pública assume uma missão condutora deste veículo. A Constituição do Brasil de 1988 aponta o fim a alcançar mas também indica caminhos a atingi-lo, através das setas principiológicas que permeiam todo o corpo constitucional, tornando-o um sistema.

Para o Direito Tributário está posto seguir o caminho da institucionalização da solidariedade tributária e da capacidade contributiva, princípios constitucionais. Setas que orientam o reino tributário a construir, de forma sustentável, o Estado social brasileiro. Ao Direito Administrativo cabe vincular todos os movimentos desta máquina ao atendimento do direito fundamental à boa administração pública, que abordaremos no final deste trabalho, como princípio basilar do Estado democrático, que não é outro senão o Estado social.

Se a estrada é sinuosa e permeada de barreiras resta aos agentes públicos muita criatividade para transpô-las, mas sobretudo vocação republicana. Analisemos o papel da Administração Pública na perspectiva de um animado Direito Administrativo partindo deste viés jurídico e ideológico do direito fundamental à boa administração pública

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO

Qual deve ser o papel do Direito Administrativo diante da Constituição, diante da democracia, diante do respeito à inviolabilidade da dignidade humana? O Direito Administrativo, como qualquer outro ramo do Direito, teria alguma autonomia senão a suficientemente concedida pelas regras e princípios constitucionais? O Direito, como diz Alfredo Becker (2004), "é artificial.(...)O mundo jurídico é criação abstrata do cérebro humano"(BECKER,2004, p.49). Esta concepção se aplica principalmente àqueles ramos do Direito que têm o caráter de atender a prescrições que lhes estão, hierarquicamente, acima.

Assim poderíamos imaginar laivos de Direito natural nas Constituições , enquanto sentimento e razão de vida de um povo, luz natural no ápice da pirâmide a iluminar a vida nacional. Ladeira abaixo desta pirâmide a luz é artificial, reflexa. Becker, inspirado por Burdeau, dirá que "da 'idéia do direito', enquanto imagem daquilo que deve ser a sociedade, o Estado e a Administração Pública, "decorrerão todas as regras de direito, compreendidas como tais as regras de conduta das quais depende a realização do tipo de sociedade almejado""(BECKER, 2004, p.96). Obviamente que isto é uma tese, passível de refutação na esfera da vida concreta.

Não custa observar, entretanto, a realidade, para se constatar a distância entre os valores e princípios constitucionais norteadores do caminhar jurídico e o que efetivamente se pratica no Direito Administrativo. Como exemplo poderíamos nos debruçar sobre os objetivos e fundamentos de uma Constituição do Estado social e perscrutar o que a realidade do Direito Administrativo faz para realizar ou negar a Carta Magna. Até que ponto este ramo do Direito Público atualiza os princípios constitucionais referente à boa administração pública?

Embora a realidade legal do nosso ordenamento jurídico não concretize, de fato, os princípios constitucionais do Estado social, não podemos esquecer que ele existe e é maior. É uma vontade popular que ali se expressa, é uma idéia de nação tracejada, é formato de uma nova sociabilidade que ali está delineada. Poderíamos imaginar como a

locomotiva constitucional, desbravadora de caminhos que vai puxando, mesmo a contragosto, os outros vagões da legalidade infra-constitucional.

Nesta linha de raciocínio, insistimos e acolhemos as visões de Becker, por exemplo, para entender a passagem do modelo de Estado liberal ao modelo de Estado social, e seus correspondentes Direitos Administrativos e suas filosofias de Administrações Públicas. Para os tempos pós-modernos criaram-se novos valores de sociabilidade, como o respeito à concretude dos amplos direitos fundamentais, que na esfera do Direito Administrativo, poderíamos condensar no princípio do direito fundamental à boa administração pública. Esta máquina do tempo faz com que

a filosofia do mundo que predomina em determinado Estado, com o curso do tempo, deixa de ser a predominante e cede lugar a uma outra filosofia a qual passa a ser a predominante. Essa nova filosofia que se tornou a predominante passa a formular suas próprias regras jurídicas. Mediante revogações de leis, alteração de leis e criação de novas leis, ela substitui o sistema jurídico até então vigente por um novo sistema jurídico que melhor reflita a 'idéia do direito' dessa nova filosofia predominante"(BECKER, 2004, p.97).

O Estado liberal, de prática abstencionista, Estado mínimo que segue de longe os passos que a economia de mercado lhe vai tracejando, encontra-se, neste início de terceiro milênio, sem sustentação jurídica, mormente na Lei das leis, que é Carta ideológica e valorativa. Isto é, aquele modelo de Estado não tem mais guarida no constitucionalismo social da pós-modernidade.

Desde a segunda metade do século XX vive-se a fase do constitucionalismo criador do Estado social. Houve retrocessos, é fato, durante as décadas de 80 e 90, por razões de uma onda política que quis varrer o mundo com práticas de governos liberais, porém, na primeira década do século XXI, principalmente na América Latina, o Estado social volta a ser perseguido. Esta é a idéia de direito que povoa os céus da realidade constitucional brasileira, embora em solo firme haja muita resistência em se alargar o passo rumo àquele Estado.

Resistência que se vai vencendo pelo convencimento de que a vontade popular constitucional é soberana, e deve ser hegemônica as concepções de vida humana e de sociabilidade ali debuxadas. As lentes de Alfredo Becker podem nos ajudar a melhor descortinar este momento vivido entre o velho direito, do Estado liberal, que resiste e o novo mundo jurídico, do Estado social, que já existe:

a 'idéia do direito' é aquela imagem ou aquela representação do que devem ser as relações sociais e as soluções para os conflitos gerados entre tais relações sociais(...)Com o tempo, aquela filosofia do mundo (cujo reflexo é a 'idéia do direito') modifica-se ou é substituída por outra que fortaleceu-se e tornou-se predominante. Em consequência, o direito positivo vai sofrendo alterações a fim de adequá-lo ao novo conteúdo do Bem Comum ('idéia do direito')(BECKER, 2004, p.96)

Descendo ao cerne da relação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, instaurador, no Brasil, do Estado social, cumpre dizer que aquele não pode abdicar do seu papel de trabalhar, não apenas em observância ao que lhe dita este último em termos burocráticos e procedimentais. Sobra razões ao Direito Administrativo de conceber um novo modelo jurídico e político de ordenar as ações governamentais no sentido de atender às exigências de uma Constituição dirigente e desenvolvimentista. Algo que Odete Medauar identificou na seguinte passagem de seu "O Direito Administrativo em evolução":

para o estudo dos vínculos entre o direito constitucional e o direito administrativo pode-se fixar como ponto de partida a conhecida frase de Fritz Werner, datada de 1959: ' O direito administrativo é a concretização do direito constitucional'. O direito administrativo seria, então, o direito constitucional detalhado, que regularia nas minúcias, a organização e o funcionamento dos poderes"(MEDAUAR, 1992, p. 149).

Direito Administrativo, assim, deve seguir e cumprir o que a Constituição preceitua e traça como caminhos aos agentes públicos, que devem ser motivados e impulsionados, por força de seus regramentos, a darem consistência àquela. Paulo Bonavides também reconhece este caráter instrumental ao dizer que "o Direito Administrativo está para o Direito Constitucional assim como o decreto está para a lei"(BONAVIDES, 2005, p.44).

Este autor identifica o entrelaçamento destas duas esferas do mundo do Direito até mesmo no berço do Common Law, que é a Inglaterra. Mesmo não tendo uma Constituição escrita como as dos países continentais, não impede de estar gestado um Direito Administrativo voltado ao desenvolvimento e cumprimento dos mandamentos constitucionais. Pelo contrário, isto faz com que o vínculo relacional se torne até mesmo mais apertado. Conforme o constitucionalista,

a conexão dos dois ramos reflete-se entre os ingleses até no título dos compêndios. Não raro, aparecem eles sob a denominação conjunta de Direito Constitucional e Direito

Administrativo. Ressaltam os juristas da Inglaterra que a ausência nesse país, de uma Constituição faz difícil a delimitação dos assuntos referentes àquelas disciplinas, ao contrário, pois, do que se observa nos Estados Unidos, França e demais Estados, onde a presença do texto constitucional facilita enormemente aquela tarefa (BONAVIDES, 2005, p. 44).

Cumprir fazer uma última observação, uma análise da índole do realismo político, conforme se expressa no dia-a-dia do cenário da democracia, a qual vai se constituindo e se reconfigurando a todo momento. A Administração Pública, regada pelo Direito Administrativo, diante deste tabuleiro da realidade política, que não é estática, deve adquirir alguma plasticidade a fim de não engessar suas práticas e suas atividades. Ou seja, todos devem estar em mutação, o Direito Administrativo infra-constitucional inclusive, por força da dinamicidade da irrequieta vida política e das imprevisíveis movimentações sociais.

Diante da democracia atual, onde os grupos de pressão estão mais manifestos, em que segmentos patronais ou de trabalhadores se associam para melhor defender seus interesses, ao mesmo tempo em que os espaços das minorias devem estar assegurados e garantidos, enfim onde a democracia participativa encontra melhores possibilidades de manifestação, a Administração Pública está desafiada a ser pró-ativa, gestora de todo o processo democrático. Indutora dos acordos bilaterais e multilaterais, em que todos ganhem, com ênfase de ganho aos mais fragilizados, a fim de justificar, na prática, o teórico Estado social.

Se os tempos que correm exigem conciliações e artes de negociar, criatividade e habilidade gerencial no tratamento de questões com interesses díspares, às esferas governamentais e administrativas reclamam-se, com urgência, as políticas públicas, afirmativas, compensatórias. Estas se justificam por efeito dos desequilíbrios sócio-econômicos vividos por uma sociedade, como é o caso da sociedade brasileira, historicamente dividida entre ricos e pobres. Um acinte a que estes novos ventos democráticos devem trazer uma aragem que suavize a vida de pobreza real ainda vivida pela grande maioria da sociedade brasileira.

Os Poderes Públicos brasileiros são chamados a compreenderem à mudança estrutural, paradigmática, dos tempos pós modernos de constitucionalização e formação do Estado social. O Poder Executivo, pelos flancos tributários e orçamentários que lhes são afeitos, talvez seja quem mais reúna condições de materializar e substancializar a

democracia, os direitos de cidadania, as políticas públicas do desenvolvimento nacional. Este acento ao politicismo da Administração Pública foi percebido por Odete Medauar, que assim o expressou, e aqui o acolhemos para desfecho deste tópico:

torna-se difícil fundamentar o pretensão caráter não político do direito que trata da atividade da Administração pública, idéia essa atribuível certamente a concepção distanciada da realidade dinâmica do Estado. Nos vários modos de entendimento da política se enquadra a atividade administrativa; por política pode-se considerar o aspecto de escolha axiológica e fixação dos destinos do Estado, ou a interação de interesses ou a capacidade de decidir imperativamente e impor decisões; o termo política ou político também vem associado a Estado, a atuação estatal, o que traduz percepção restrita de política, hoje em vias de superação, embora o Estado detenha condição de centralizador político no conjunto da vida social. Em qualquer dos ângulos de entendimento do político enquadra-se a atividade administrativa; a concentração do político no poder legislativo não mais vigora; perdeu razão de ser no Estado contemporâneo, onde prevalece percepção mais difusa do político, associado não somente ao Estado, mas a atividade dos partidos, sindicatos, confederações patronais, associações diversas(MEDAUAR, 1992, p.158).

2.1 O Direito Administrativo, a Constituição de 1988 e a pós-modernidade.

É por demais consabido dos laços relacionais apertados entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Se aquele é um jardim onde medram as flores da liberdade, da igualdade, da solidariedade, da justiça e da sustentabilidade do projeto de desenvolvimento para uma nação, então este, o Direito Administrativo, deve ser o jardineiro zeloso que cuida, cotidianamente, do crescimento daquelas flores. As ervas daninhas são como os vícios arraigados que dividem, com as roseiras constitucionais, os nutrientes do subsolo.

Cabe a Administração Pública, a todos os agentes públicos, assumirem de fato papel de jardineiro. Assim quem se investe, legitimamente, de poder público, ou seja, quem assume, livremente, papel de agente público deve saber que existe uma série de princípios e comandos que foram estabelecidos pelo maior poder que existe em uma nação: o Poder Constituinte Originário. A administrativista Lírida Calou , em sábia e eloquente compreensão, vai direto ao ponto:

o povo é o titular do poder e sua Constituição é a manifestação desta titularidade. Deste modo, para garantir a proteção contra abusos e arbitrariedades, o povo, representado neste ato pelo Poder Constituinte Originário, instituiu princípios norteadores da Administração Pública, tendo em vista que somente através da instauração de princípios pode-se observar o fenômeno intrínseco axiológico de uma Constituição no intuito de utilizá-la corretamente, já que os referidos princípios asseguram um caminho interpretativo a ser seguido, fixando e discutindo a disparidade do ser com o dever ser"(MENDONÇA, 2010, p. 343/344).

Pelo exposto acima, parece não caber muitas incertezas que os agentes públicos têm missões constitucionais bem delineadas, o que não lhes permitem agirem de forma voluntariosa ou arbitrária. Cabe sim, e com muita relevância, a discricionariedade. Sem ela ficaria difícil imaginar a consolidação e concretização de princípios tão ambiciosos e expressivos como são os vinculantes princípios constitucionais.

Sem uma certa ousadia libertária e aguda criatividade motivadas por um sentimento constitucional, compatíveis com o princípio da discricionariedade, o agente público promotor dos valores ideológicos do Estado social, dificilmente se desincumbiria desta responsabilidade funcional. Só um agente público crítico e consciente do seu papel transformador da realidade social poderia alcançar o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Melo, ao dizer que

todas as leis e todos os atos administrativos hão de perseguir o desenvolvimento nacional e a Justiça Social e hão de pautar-se, obrigatoriamente, pelos princípios mencionados no art.170, sob pena de serem inconstitucionais naquilo em que traduzirem descompasso com as finalidades estatuídas e com os princípios a que se devem ater(BANDEIRA DE MELO, 2009, p.34).

Abordando o papel de um Estado responsável em aplicar e atender ao direito fundamental à boa administração pública, Juarez Freitas o enxerga preso a finalidades certas, portanto devem ser adotados os meios e canais administrativos inescusáveis para efetivá-las, uma vez que

a legitimidade (conformação com a tábua axiológica da Constituição e seus objetivos fundamentais, especialmente os arrolados no art. 3º) pressupõe a observância dos limites finalísticos estatuídos pelo vinculante novo papel do Estado , em termos de respeito ao direito fundamental à boa administração(FREITAS, 2009, p. 20)

É importante que se analise algumas características centrais dos tempos vividos, tempos pós-modernos. Uma destas características que tem poder fulminante de arrasar toda a base epistêmica do racionalismo ocidental, edificado desde René Descartes e

Francis Bacon, é a certeza de que se vive a era da incerteza. Esta é de natureza quântica e nega a linearidade e o mecanicismo da ciência moderna inspirada na mecânica newtoniana.

Coincidentemente o constitucionalismo do Estado social surge à mesma época da explosão das revelações da física quântica. O princípio da incerteza da quântica não discrepa do constitucionalismo principiológico dos tempos pós-modernos, o qual mais sugere caminhos a realizar a democracia do que determina o roteiro a ser seguido. A democracia é de uma compleição fluida que exige a vigilância e a atuação política de todos, todo o tempo. É exercício permanente.

A objetividade e racionalidade cartesiana do mundo disciplinado deu lugar de vez à racionalidade dialógica de um mundo interdisciplinar, complexo, de muitas subjetividades. Desta forma outras características se apresentam à compreensão do conjuntural caldo de cultura vivido. Assim se a era é de incerteza e indeterminação, os acasos têm significância emergente. O conhecimento racional passa a ter o mesmo valor do conhecimento intuitivo. Que Estado deve se estruturar para dar conta desta ambígua realidade? Que Constituição e que Direito Administrativo a albergar esta realidade de muitas facetas, reconfiguradas a todo momento?

A Constituição da pós-modernidade é um espelho destes tempos fluidos. Porém é importante que se diga de sua ideologia, de seus valores que não se desbotam com o tempo. Esta face constitucional não envelhece, perpassa toda a história da Humanidade. É uma conquista, outrossim, da pós-modernidade, desenvolver o consenso já pacificado do respeito aos direitos humanos.

Pela primeira vez, talvez, tenham sido criadas condições materiais, uma moral social e uma estrutura jurídica necessárias para efetivá-los. A dignidade da pessoa humana e a democracia são bandeiras deste novo constitucionalismo. Para lidar com estes dois eixos do Estado social, a ponderação, o bom senso, a razoabilidade, enfim, a proporção deve ser a melhor régua.

O princípio da proporcionalidade deve ser o prumo que vai permitindo, sem grandes riscos de desabamento, a ascensão do Estado social. A proporcionalidade nunca foi tão demandada de todos os Poderes Públicos na constituição deste Estado complexo, multidimensional, ao ponto de ser chamado de Estado da proporcionalidade. Segundo

Paulo Bonavides,

no Brasil a proporcionalidade pode não existir enquanto norma geral de direito escrito, mas existe como norma esparsa no texto constitucional. A noção mesma se infere de outros princípios que lhe são afins, entre os quais avulta, em primeiro lugar, o princípio da igualdade, sobretudo em se atentando para a passagem da igualdade-identidade à igualdade-proporcionalidade, tão característica da derradeira fase do Estado de direito (BONAVIDES, 2005, p.434).

Este princípio, que não é novo, volta com força para guiar a Administração Pública, o Direito Administrativo e o Estado dirigente, em busca da efetivação da democracia que deve ter como último estágio a garantia, universalizada, da dignidade da pessoa humana.

3. DIGNIDADE HUMANA: A PROPORÇÃO PENDULAR DO BEM COMUM NO NEOCONSTITUCIONALISMO

A inventividade do homem nada mais revela que o seu inquieto grau de liberdade criativa. Por ser um sujeito ético e político, ao mesmo tempo, está sempre refazendo e recriando sua obra. Mas se olharmos para a história pregressa da humanidade, podemos constatar conquistas de estágios civilizatórios que foram se avolumando e não meramente se refazendo, como se subissem numa espiral que recebe o impulso do passado para esgalgarem-se um pouco mais ao futuro.

Assim poderíamos dizer que a democracia dos tempos pós-modernos seria "ampla, geral e irrestrita", de feição cultural e econômica, enquanto a democracia de tempos idos não teria esta abrangência. Basta imaginarmos que a perfeição da democracia grega tinha que conviver com o escravismo, pois a moral daquela sociedade não permitia desenvolver outro modelo.

A democracia dos tempos pós-modernos, assim, em tese, inclui todos no mesmo patamar de igualdade. Não despreza um só, sob pena de ruir e negar todo o sistema. Para caracterizar este sistema da democracia, tão complexo e universal, nada melhor que um termo com capilaridade suficiente para atingir os últimos e esfumados tentáculos em que viceje vida humana, mesmo que esta viva no isolacionismo de uma ilha deserta: dignidade humana é a forma e o conteúdo em que se manifesta a democracia.

Nada melhor para caracterizar a democracia destes tempos pós-modernos que este termo com capacidade de síntese, ao preservar o homem na sua dupla dimensão de ser para si e de ser para o outro. Ou seja: um termo que compreenda o homem como ele é, em sua inteireza de sujeito ético e político, ao mesmo tempo. Um ser que raciocina, mas, antes, sente; um sujeito da liberdade que só sobrevive na comunhão da igualdade. Um sujeito da grandeza do buriti, de Guimarães Rosa, que quer todo o azul, sem se apartar das suas águas. Um ser complexo, holístico, sem deixar de ser singelo e único.

A dignidade humana serve a este propósito de sacralidade, de bem maior, a que não se admite nenhum tipo de ultraje ou violação. Por dever ser reverenciada por todos, indistintamente, e por ser referência a todas as ações da esfera pública ou privada, a dignidade humana é elevada a núcleo axiológico e teleológico da Constituição do Estado democrático de direito. Eleva-se, simbolicamente, à imagem do próprio Direito e é a força da Constituição. Tanto é que forçou à criação de uma idéia mais larga, humanizada e avançada de Carta Magna democrática, a inspirar o movimento que se denomina neoconstitucionalismo. Por esta senda, Gustavo Binbenbojm cobra atenção e responsabilidade ao novo constitucionalismo, à reflexão transformadora de que

a Constituição é o instrumento por meio do qual os sistemas democrático e de direitos fundamentais se institucionalizam no âmbito do Estado. O processo por meio do qual tais sistemas espraiam seus efeitos conformadores por toda a ordem jurídico-política, condicionando e influenciando os seus diversos institutos e estruturas, tem sido chamado de constitucionalização do direito ou neoconstitucionalismo (BINENBOJM, 2008, p. 61).

Assim os princípios vão ganhando força de norma cogente. A dignidade humana, como pêndulo que aponta o rumo do neoconstitucionalismo, vai obrigando o Poder Executivo nas suas políticas governativas através das gestões e administrações públicas. Vai, também, vinculando o Poder Legislativo na elaboração dos dispositivos da legislação infra-constitucional, a fim de que não se aparte daquele tronco axiológico matricial. Também orienta as ações do Poder Judiciário na busca da justa medida, permitindo até mesmo o ativismo necessário para garantir a efetividade do Direito, mormente quando a matéria em questão for a dignidade humana.

A dignidade humana como o coração dos direitos fundamentais vai paulatinamente transformando posturas conservadoras nas decisões judiciais, muitas vezes apegadas a um legalismo dogmático absurdo que nega justiça ao aplicar a

formalidade positivista da lei. Como exemplo destas mudanças poderíamos lembrar a justiça restaurativa substituindo, ainda muito lentamente, a justiça punitiva; poderíamos lembrar, entre outras decisões, a ação de um magistrado que concedeu licença maternidade de seis meses a um pai que ficou viúvo por ocasião do nascimento do filho. Uma criança largada, ao nascer, à sorte do destino aziago, precisa no mínimo da assistência do pai para abrandar o prejuízo definitivo da ausência da mãe. A dor irreparável e traumática deste pai, que agora é mãe, encontrou acolhimento nesta decisão da magistratura neoconstitucionalista.

É a dignidade humana aparecendo em todos os campos do Direito, mais fortemente, nas prestações de saúde pública obrigando os órgãos gestores. No campo das relações Administração-administrado, cada vez mais se fortalece o direito fundamental à boa administração pública. O bom tratamento é exigência da cidadania, mas é motivado sobretudo pela dignidade humana, que não permite nenhum tipo de constrangimento, físico ou psicológico, que viole o sentimento e a consciência da humanidade que cada um traz dentro de si e, por todos, deve ser respeitada. Eis a força da dignidade humana dirigente, guiando as normas principiológicas constitucionais para o mundo fático, como bem o enxergou José de Albuquerque Rocha, ao dizer que

do ponto de vista axiológico, a força transformadora das regras constitucionais que prescrevem valores e finalidades (elemento ideológico), está em que esses valores novos, fundados, em última análise, na dignidade da pessoa humana, importam a revogação das normas ordinárias consagradoras de valores e finalidades opostos, fundados no individualismo possessivo(...) Quanto à natureza normativa da Constituição, sua energia transformadora está na efetiva força vinculante de seus preceitos, vale dizer, na obrigatoriedade de sua aplicação, de maneira que seu cumprimento é exigível dos poderes públicos, principalmente do Judiciário, e até dos particulares(ROCHA, 1995, p 112).

Importa ainda considerar, no tocante à força normativa e vinculante dos princípios constitucionais, a relação sistêmica em que perpassa um novo olhar, humanista, sobre a Constituição, como Carta ideológica de fundamentos éticos e políticos, como de fato ela o é. Neste sentido poderíamos aproximar em laços estreitos a democracia e a dignidade humana. Aquela lutando pela igualdade, esta garantindo a liberdade, as duas se confundindo no mesmo processo evolutivo e entrelaçado de humanização da sociedade. Ou seja, o pleno desenvolvimento das potencialidades do ser

humano há de se dar num regime de liberdade e igualdade. Democracia e dignidade humana se implicam e se comprometem para uma nova sociabilidade possível. Esta visão Gustavo Binbenbojm a exprimiu com maestria, pois

há entre direitos fundamentais e democracia uma relação de interdependência ou reciprocidade. Da conjugação desses dois elementos é que surge o Estado democrático de direito, estruturado como conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana(BINENBOJM, 2008, p. 51).

De tudo que foi dito pode-se depreender que a visão do todo, sistêmica, articulada, que o neoconstitucionalismo almeja alcançar, aproxima-o da nova realidade epistemológica colocada pela revolução paradigmática que a física quântica inaugurou. Sabe-se que esta desestruturou, irremediavelmente, a física newtoniana, mecanicista, linear. O pensamento cartesiano, os racionalismos dogmáticos permanecem desnorteados pela insurgência do holismo, da complexidade, da teoria da incerteza, da racionalidade intuitiva. Tudo isto, por ser epistemologicamente revolucionário, inaugura a ciência pós-moderna.

A pós-modernidade, que o neoconstitucionalismo abriga, percebe o homem na sua inteireza de ser espiritual e material, de ser único embora sendo comum. A Constituição da pós-modernidade resgatou a síntese humana, que um dia propusera Kant, de que o homem não tem preço, tem valor. Desta forma a "idéia de dignidade da pessoa humana, traduzida no postulado kantiano de que cada homem é um fim em si mesmo, eleva-se à condição de princípio jurídico, origem e fundamento de todos os direitos fundamentais"(BINENBOJM, 2008, p.50).

Por não ser veleidades teóricas e modismo jurídicos, o neoconstitucionalismo deve atualizar e confirmar os princípios e valores da Constituição não só nas decisões de caráter jurisdicional, mas em em todos os comportamentos, manifestações e atitudes dos Poderes Públicos. Quando atenderem aos fundamentos axiológicos e teleológicos da Constituição não há como censurá-los de ilegítimos. Ao Direito Administrativo cabe a crítica e a análise profunda sobre até que ponto está cumprindo às exigências constitucionais, descortinadas pelo neoconstitucionalismo.

4. PARADIGMA NUCLEAR DO DIREITO ADMINISTRATIVO APLICADO AO ESTADO SOCIAL : direito fundamental à boa administração pública

O Estado social é o democrático Estado amigo do cidadão, constitucionalmente criado. Jamais seu inimigo. Estado que não permite nenhum tipo de ofensa e desrespeito à cidadania. Os órgãos deste Estado se justificam e se legitimam pelas políticas protetivas voltadas à blindagem dos direitos dos cidadãos. Não tolera os privilégios nem transige com a discriminação, quanto mais admite a opressão. Assim a razão de ser da Administração Pública, e dos governos instituídos sob estes sinais ideológicos, é perseguir este modelo estatal. Conforme Juarez Freitas,

trata-se, então, de assumir, com todas as forças, a defesa do direito administrativo mais de Estado regulador e prestacional redistributivo de oportunidades que 'de governo' vocacionado ao efêmero particularista, por melhor que seja. Força, nesse desiderato, aprofundar consideravelmente a sindicabilidade, com os olhos fitos nos princípios constitucionais, tomados como diretrizes efetivamente superiores(FREITAS, 2009, p. 21).

Pelo que se depreende, neste nível de compreensão, o agir dos agentes públicos, sejam eles quem forem, deve ser controlado, abertamente acompanhado, pacificadamente permissível à mais profunda sindicabilidade, culturalmente observado pela inteligência de um controle social. Desta forma a liberdade do agir do agente público prende-se à moral constitucional, soberanamente inculpida, como se fosse o código moral daquele servidor, bem além da vinculação meramente positivista do legalismo.

Não se deve ter a ilusão de que esta prática administrativa se consegue da noite para o dia, nem se pode alimentar a ingenuidade de que a lei vai concretizar o direito em sua essência. Afinal de contas, como diz o constitucionalista acima citado, "há, com efeito enormes desvantagens na reinante precariedade exacerbada nas relações de administração, ecos de uma cultura associada ao paradigma do direito administrativo 'governativo' e patrimonialista, típico de outros séculos"(FREITAS, 2009,p.26).

A herança, lusa, patrimonialista, tão profundamente estudada por Raimundo Faoro (1989), é uma realidade teimosa que dificulta uma postura administrativa republicana, em assonância com a democracia. A crítica análise do autor acima nos ajudaria a entender melhor a persistência do autoritarismo e os caprichos de gestores públicos desarraigados dos princípios democráticos e da materialização das liberdades

constitucionais necessárias à formação do Estado republicano, pois "numa viagem de seis séculos, uma estrutura político social resistiu a todas as transformações fundamentais (...) A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois"(FAORO, 1989, p.783).

Entretanto não enveredemos por estes tortos caminhos que nos levam às primícias do Brasil colonial, e que em parte ajuda a explicar a turva mentalidade, que permanece confusa, no enxergar as lindes do privado e do público. Tratemos antes de delinear o paradigma nuclear do Direito Administrativo aplicado ao Estado social. Entendamo-lo como o direito fundamental à boa administração pública. Assim o quer a Constituição do Estado social, a Constituição da cidadania ativa, real, substancial.

Neste passo acolhemos as sugestões de Juarez Freitas (2009), desenvolvidas em seu livro "Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública". O primeiro ponto que nos interessa, por ser fulcral, é saber que a discrecionabilidade é limitada pela liberdade do fazer constitucional. Isto é, o administrador público, o servidor, tem obrigações constitucionais a cumprir, como a relevante missão de tirar a Constituição do papel e aplicá-la na vida cotidiana da sociedade. Seria um contrasenso inominável a prática administrativa negar as teses constitucionais de justiça social e cidadania. Também não deixaria de ser um inaceitável paradoxo sob o manto da discrecionabilidade, o agente público corporificar a arbitrariedade, pois, como diz o jurista gaúcho,

decerto, o máximo vinculativo pode até ser inimigo da boa administração (por exemplo, seria erro adotar um orçamento rigidamente vinculado), mas revela irremissível deixar de cobrar a vinculação das escolhas administrativas à Constituição e ao primado concreto dos direitos fundamentais. Não se admite uma discrecionabilidade inteiramente livre da Carta(FREITAS, 2009,p.26/27).

Evidentemente que só a discrecionabilidade administrativa focada nos valores e princípios constitucionais poderia não ser suficiente para garantir o direito fundamental à boa administração pública. Consciente das muitas vertentes que se há de seguir para se alcançar este objetivo final, Juarez Freitas elenca outros pontos que somados àquele primeiro muito poderia facilitar este desiderato. Entre tais pontos destacaríamos o aprofundamento da sindicabilidade, que teria função de alertar, ao controlador do ato administrativo, que conveniência e oportunidade são facetas empalidecidas diante da

eficiência, eficácia. Estas últimas são o que a cidadania exige e espera do serviço público. Assim o controlador do ato discricionário deve estar inteiramente orientado pelos princípios democráticos constitucionais. Faz-se

imprescindível fortalecer a fiscalização participativa da gestão pública para operar a ultrapassagem da Democracia apenas formal, sem hipertrofia de nenhum dos controladores. A escolha das prioridades deve estar vivamente associada ao cumprimento das promessas democráticas se se quiser, em afinidade com os princípios, a discricionariedade moldada para a obtenção, eficiente e eficaz, de resultados pactuados (FREITAS, 2009, p. 47,48)

O aprofundamento da sindicabilidade pressupõe, outrossim, o aprofundamento da democracia. Portanto da existência de um Poder Público, controlador, desvestido de empáfia e de seus preconceitos de classe bacharelesca, assumindo, de vez, sua missão constitucional de cuidador do Estado social constitucionalizado. Ou seja, vestir-se, sim, da altiva e legítima farda republicana, irmanando-se ao controlador maior, soberano, originário. Juntos fortalecerem o verdadeiro exercício da cidadania que se dá pelo controle popular.

Entre outras vertentes exploradas pelo jurista à consolidação do direito fundamental à boa administração pública, estariam o dever de motivação dos atos administrativos; a responsabilização estatal; a releitura, à luz dos princípios constitucionais, de institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do poder de polícia administrativa; a adoção dos princípios da prevenção e da precaução e por fim a defesa das carreiras de Estado. O entrelaçamento destes pontos, segundo o autor, deveriam resultar na concretização do direito fundamental à boa administração pública.

Sem duvidar das chances de se efetivar aquele direito pelas ações simultâneas apresentadas pelo autor, acreditamos que o direito fundamental à boa administração pública é um evidente corolário da cidadania plena, respeitada e exercitada. Não haveria como imaginar a denegação de direitos ao cidadão-administrado criticamente consciente deles, que luta por eles, e vai cobrá-los no âmbito da Administração, ou no âmbito do Poder Judiciário, quando naquela instância lhe são negados. Portanto viver a cultura dos direitos significa, também, o dever de lutar por eles, o dever de bem escolher seus representantes políticos, e de acompanhar e controlar a coisa pública. Em sã consciência reflexiva e num nível elevado de politização, o povo não escolheria quem legislasse ou

executasse políticas que lhe subtraísse os direitos de cidadania.

A discricionariedade, os princípios constitucionais, a sindicabilidade aprofundada, as carreiras típicas de Estado, tudo que garantiria o direito fundamental à boa administração pública restaria menor e insuficiente diante do democrático controle social nas mãos dos cidadãos autônomos. Assim queremos dizer que democracia sem participação popular ativa é um embuste que não condiz com o atual paradigma da cidadania crítica, que luta por alargar o passo no sentido da emancipação humana. Seguimos o entendimento de Gustavo Binimbojm, ao intuir que

a democracia, a seu turno, consiste em um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado. Em um certo sentido, a democracia representa a projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto básico de direitos fundamentais. A própria regra da maioria só é moralmente justificável em um contexto no qual os membros da comunidade são capacitados como agentes morais emancipados e tratados com igual respeito e consideração(BINENBOJM, 2008, p.50).

CONCLUSÃO

Ao longo deste texto propusemo-nos delinear os contornos do Estado social, debuxado na Constituição de 1988, que é a nossa Carta jurídica e política maior que vincula todos os atos dos agentes públicos e dos indivíduos, mesmo na esfera privada, à construção da ordem social brasileira. Se na Constituição estão os fundamentos e os objetivos de um povo que se constitui em nação, ou seja, estão as raízes mais profundas e os fins últimos do Estado e da sociedade, então tudo o mais que existe e se cria deve ser para efetivá-la. O Direito Administrativo e todos os Poderes Públicos instituídos são simplesmente meios que trabalham, montam estratégias e promovem ações, para consubstanciá-la.

Tratando especificamente da Administração Pública, ou melhor da relação Administração-administrado, ou alargando ainda mais a visão e tratando do papel de todo e qualquer agente público no tocante à sua missão constitucional de prestar o melhor

serviço à sociedade a que serve, instituem-se os programas governamentais e as políticas públicas vinculadas ao modelo ideológico de Estado constitucional, como poderes-deveres da governança, norteados pelo respeito aos vetores axiológicos da Constituição do Brasil, onde relevam em acento a cidadania e a dignidade humana. Nas palavras do jurista Juarez de Freitas, este

é o Estado da discricionariedade legítima que, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem(FREITAS, 2009, p.22).

Desafio, que se apresenta, é como enxertar musculatura na estrutura óssea dos princípios constitucionais, a fim de que andem, obrigando a todos que os observem. Sabê-los normas jurídicas, maiores e melhores do que regras à consolidação do Estado social, não é suficiente para concretizá-los. Talvez a conscientização reflexiva, continuada, experimentada e experienciada dos princípios constitucionais, como se fosse uma "taboada" ou uma "cartilha do abc", acelerasse os passos em perseguição do Estado que eles, os princípios, estão a sugerir. Anima-nos neste caminhar ouvir a voz , de otimismo realista, do jurista Alfredo Becker ao dizer que

a realidade do Estado (ser social) consiste naquela relação constitucional e o Estado não é algo que 'está', mas algo que 'continua', isto é, o Estado é um ser de criação continuada (a relação constitucional é essencialmente continuada) (...) Aquele ser social (Estado), tomando conhecimento de sua própria existência real, por intermédio de sua consciência social, procura defender-se. E a fim de proteger sua existência (garantir sua sobrevivência), impõe uma disciplina (regras de conduta) obrigatória àquela relação constitucional...(BECKER, 2010, p. 246)

Verdade que assistimos à lentidão governativa, ao orçamento deficitário das políticas sociais e ao descompromisso dos agentes públicos na perseguição e execução dos princípios constitucionais. Basta olharmos a realidade dos serviços públicos nacionais e o tratamento dispendido à cidadania para nos estarrecermos. Porém, o Estado constitucional é uma construção, com várias etapas. Construção lenta, mas que segue em frente, permanentemente.

Este Estado constitucional atrela as ações de todos os Poderes Públicos, obriga, inclusive, a mudança de mentalidade dos órgãos judiciários que devem freiar sua fúria legalista e positivista em favor daqueles princípios. Os juízes precisam desenvolver o sentimento do Direito, antes do culto à lei. Precisam ser cultivados em muitas artes e diversas ciências. O que fazer, então, enquanto não se atinge este estágio de vinculação constitucional?

Questão central é saber dos meios para atingir os fins do Estado social democrático. Como tirar a Constituição Federal de 1988 do papel e plantá-la na moral e na cultura da sociedade brasileira, torná-la a cartilha cidadã do povo, a fim de que este seja seu melhor guardião? A democracia clama pela co-responsabilidade, entre os agentes públicos e o povo, à conscientização massificada de que a Constituição é a nutriz de todo e qualquer cidadão que tem fome ou sede de vida digna. Como rebentar esta mentalidade constitucional a fim de torná-la patrimônio cultural da sociedade brasileira?

A sindicabilidade aprofundada sobre a discricionariedade administrativa, bem como sobre a liberdade de atuação que tem os poderes públicos, melhor se compaginaria com a democracia se o povo assumisse, criticamente, sua condição de cidadão. Queremos crer que cidadania é uma conquista que se dá ao nível da consciência crítica, da racionalidade aberta e dialógica, que observa o ser humano na inteireza da sua condição: sujeito ético e sujeito político. Não se dá cidadania a ninguém. Esta se conquista, quando é compreendida como direito.

O direito à boa administração pública requer a consciência do servidor público às suas ações e atividades funcionais, a saber, convicção de que age por dever, por força de múnus público, mas sobretudo requer consciência do cidadão de que o Estado e os Poderes Públicos existem para ele. Portanto a boa administração pública é dever destes e direito daquele. Melhor se perfaz se estiver na consciência crítica dos dois.

Não há como apartar Administração Pública e Cidadania, pelo menos na plenitude epistêmica destas categorias. Antagonizá-las faz parte da ideologia do Estado liberal, governado por minorias, e de uma sociedade autoritária classista que usa a Administração Pública para manutenção de privilégios das elites, confundindo cidadania com assistencialismo e caridade governamental.

Com isto concluímos que o Estado social, tracejado na Constituição do Brasil de

1988, é ideológico, assume o partido do povo, da igualização mínima garantida por uma renda básica assegurada a todos os nacionais. A cidadania é a medida exigida para o exercício do pleno desenvolvimento humano. Ou seja, direitos civis, políticos, sociais e culturais são meios de propiciar a emancipação humana, através de políticas públicas saneadoras das injustiças patrocinadas por uma sociedade abissalmente dividida entre ricos e pobres.

Estas políticas desenvolvimentistas promotoras da mínima igualização não se fazem só com boa vontade e com atos administrativos. Dificilmente se constituirão sem a conscientização popular dos direitos de cidadania. Esta mentalidade constitucional precisa ser acordada na cabeça do cidadão e do agente público. À Administração Pública, por dever, está reservado o fiel cumprimento ao modelo de Estado legitimamente constituído, o qual o teremos, de fato, não apenas com o aprofundamento da sindicabilidade, ou com um corpo de carreiras típicas de Estado sendo positivadas e motivadas a persegui-lo, mas sim com o aprofundamento da cidadania, que pressupõe um elevado nível de consciência ética e política.

A sindicabilidade antes de controlar as arbitrariedades, públicas e privadas, que violam as vontades constitucionais, praticadas pelo mandonismo de uma sociedade segregada, historicamente, por uma apartação social, antes ainda de controlar todos os pequenos e grandes vícios de uma Administração Pública patrimonialista, ela própria, a sindicabilidade, deve ser sindicada pelo controle popular, pela racionalidade autônoma que o pleno exercício da cidadania reclama.

Este controle social, esta aprofundada sindicabilidade cidadã, demanda um povo livre, um cidadão crítico, que consegue enxergar claro a realidade em que vive. Este cidadão brasileiro que consegue entender a Constituição de seu país, como código maior de regulação dos interesses públicos e privados, na perspectiva mais larga do pacto social referendado por interesses republicanos, está por ser formado. Eis o desafio posto às políticas sociais desenvolvimentistas, mormente àquelas pertinentes a educação de base. Esta educação republicana, hoje no Brasil, ocupa o pensamento e o mandato do acadêmico Senador da República Cristóvam Buarque(2012), através do que ele chama de "educacionismo": a revolução igualitária e republicana da educação.

A Carta brasileira de 1988 estaqueou este Estado social e esta sociedade de

justiça. Resta construí-los pelas mãos de todos os nacionais. A democracia brasileira já despontou, porém não deve se restringir à democracia política. Temos que avançar no rumo da democracia social e econômica, a fim de cortar os cordões que atam o ciclo da pobreza e da miséria. A cidadania exige políticas compensatórias para que o filho do pobre e miserável não mais esteja condenado à mesma sina de seus pais. Desta forma, as políticas públicas universalizadoras da igualdade cidadã devem ser a tesoura (o tesouro da cidadania) que cortará o fio da pobreza fatalista intergeracional, desfazendo assim a lógica perversa do enovelamento da miséria.

O Estado social está juridicizado, constitucionalmente insculpido. Entretanto, falta-lhe a convicta determinação política e a força, irresistível, da consciência social, a fim de que alargue o passo ao futuro. Afinal de contas, como diz Alfredo Becker, arrimado em Ortega y Gasset, "queira-se ou não, a vida humana é constante ocupação com algo futuro. Hoje, o homem se ocupa com aquilo que lhe sobrevirá amanhã. Por isso o viver é sempre um fazer sem pausa, nem descanso; e todo o fazer significa realizar um futuro"(BECKER, 2010, p.247).

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros editores, 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval tributário**. 2.ed. São Pulo: Lejus, 2004.

_____. **Teoria geral do direito tributário**.5.ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Contituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Néelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Ética e moral : a busca dos fundamentos**. Petrópolis/RJ : Vozes, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**.17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BUARQUE, Cristovam. **Educação é a solução. É possível**. Brasília: Editora Senado Federal, 2012.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana, entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas – SP: Papyrus , 2008.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**.8ª ed.Rio de Janeiro : Globo, 1989.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**.2ªedição. São Paulo: malheiros editores, 2009.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. Madri: Alianza editorial, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1992.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. A atuação da administração pública na moderna sociedade de risco na perspectiva do princípio da moralidade administrativa no contexto global e no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo; ANDRADE, Mariana Dionísio (Orgs.) **Temas atuais de direito administrativo**: uma homenagem ao professor Carlos Roberto Martins Rodrigues. Fortaleza: EdUECE/UNIFOR, 2010.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROSA, Guimarães. **Grande sertão: veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

SEN, Amartya e KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

WEBER, Max. **Ciência e política : duas vocações**. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.