

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

NILO CÉSAR MARTINS POMPÍLIO DA HORA

DIREITO E JUSTIÇA NA EDUCAÇÃO

**Rio de Janeiro
2006**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

NILO CÉSAR MARTINS POMPÍLIO DA HORA

DIREITO E JUSTIÇA NA EDUCAÇÃO

**Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
parte dos requisitos exigidos para a obtenção do
título de Doutor em Educação.**

**Orientador: Professor Doutor Francisco
Cordeiro**

**Rio de Janeiro
2006**

POMPÍLIO DA HORA, Nilo César Martins.

Direito e Justiça na Educação/Nilo César Martins Pompílio da Hora. – Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2006, 158 páginas.

Orientador: Professor Doutor Francisco Cordeiro

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação.

1. Educação Política. 2. Cidadania. 3. Luta pelo Direito. 4. Anomia. 5. Abuso e desvio de poder. 6. Motivação do ato administrativo.

NILO CÉSAR MARTINS POMPÍLIO DA HORA

DIREITO E JUSTIÇA NA EDUCAÇÃO

Tese submetida à Comissão Examinadora e aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação. Aprovada em 26 de outubro de 2006.

**Francisco Cordeiro, Doutor em Educação , FE/UFRJ
Orientador**

André Bessadas Penna Firme, doutorado em Física pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e pós-doutorado pela Abdus Salam International Center of Theoretical Physics, Professor do Programa de Pós-graduação da FE/UFRJ

Alberto de Mello e Souza, Doutor em Ciências Econômicas/Michigan State University (EUA), com pós-doutorado em Ciências Econômicas (International Institute for Educational Planning – UNESCO, França), Professor do Programa de Pós-graduação da FE/UFRJ

Leandro Ribeiro da Silva, Doutor em Direito Público/Universidade Gama Filho, Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá

Thereza Penna Firme, Doutora em Educação/Stanford University, Professora do Programa de Pós-graduação da FE/UFRJ

RESUMO

Reconhecida a luta pelo direito como importante instrumento para a conquista da cidadania no Estado Democrático de Direito, torna-se o mesmo fundamental norteador quando se encontram no mesmo plano constitucional, o direito à honra, vida profissional, intimidade e imagem do cidadão. O exercício desses direitos não ocorre de forma pacífica, envolve a participação de pessoas e o cumprimento de obrigações, tudo produto de um aprendizado assimilado via educação, onde ao estudo das qualidades de um povo, contabiliza-se a reflexão sobre sua força moral, energia e perseverança, indispensáveis no fortalecimento de uma nação. Sua associação à educação é essencial à formação para o exercício da cidadania ao convolar a pessoa humana em cidadão ativo participante, capaz de escolher e ser escolhido, julgar e ser julgado, principalmente quando estabelecida a relação tensional entre administrador público e administrado em determinado espaço público como o apontado nessa tese. Objetiva-se desvelar o **corpus** das motivações no âmbito da administração pública, delimitando-se a real cosmologia de interesses reinantes naquele espaço. Com a análise desse tema procura-se destacar a necessidade de uma educação política que deixe clara não só a importância da lei, como também, essencialmente a responsabilização social do cidadão.

RÉSUMÉ

Reconnue la lutte pour le droit comme un important instrument vers la conquête de la citoyenneté dans l'État Démocratique de Droit, le même devient fondamental conducteur, quand se trouvent dans le même plan constitutionnel, le droit à l'honneur, à la vie professionnelle, à l'intimité et à l'image du citoyen.

L'exercice de ces droits ne survient pas de forme pacifique, il comprend la participation des personnes et le compliment des obligations, produit d'un apprentissage assimilé à travers l'éducation, où, à l'étude des qualités d'un peuple, on considère la réflexion sur sa force morale, son énergie et sa persévérance, indispensables à la fortification d'une nation.

Son association à l'éducation est essentielle à la formation pour l'exercice de la citoyenneté quand transforme la personne humaine en citoyen actif participant, capable de choisir et d'être choisi, juger et être jugé, surtout quand établie la relation pleine de tension entre l'administrateur public et l'administré en déterminé espace public comme le signalé dans cette thèse.

On a comme but dévoiler le "corpus" des raisons dans l'horizon de l'administration publique, en délimitant la réelle cosmologie des intérêts régnants en cet espace.

Avec l'analyse de ce thème, on cherche détacher la nécessité d'une éducation politique qui puisse éclairer non seulement l'importance de la loi, aussi bien, essentiellement, la responsabilité sociale du citoyen.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
2 O CENÁRIO POLÍTICO CLIENTELÍSTICO-CORPORATIVISTA	15
3 A LUTA PELO DIREITO NA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA	37
4 A CATEGORIA <i>ANOMIA</i> E A EDUCAÇÃO POLÍTICA	71
5 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS CONTRA O ABUSO E DESVIO DE PODER	97
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
BIBLIOGRAFIA	151

INTRODUÇÃO

Max Weber introduziu uma outra distinção, [...] entre uma “ética da convicção” [...] e uma “ética da responsabilidade”[...]. A primeira abraça valores absolutos; é a moralidade dos santos. A segunda reconhece a complexidade das relações meios-fins; é a ética dos políticos.

.....
.....Ela, na verdade, tornou-se uma desculpa para a mais covarde das atitudes de nosso século, a colaboração [...]. “Para evitar o pior”, pessoas das quais poder-se-ia esperar coisa melhor deixaram-se levar e deram seu apoio a regimes para os quais elas nunca passaram de idiotas úteis (DAHRENDORF, 1997, p. 86).

O tema desta tese é sobre a luta pelo direito como norteador para a conquista da cidadania no Estado Democrático de Direito, principalmente quando se encontram ostentando a mesma dignidade constitucional, o direito à honra, à vida profissional, à intimidade e à imagem do cidadão.

O exercício desses direitos não ocorre de forma pacífica, envolve a participação de pessoas e o cumprimento de obrigações, tudo produto de um aprendizado assimilado via educação, onde no estudo das características de uma sociedade, deve ser contabilizada a reflexão sobre as capacidades de ação de seus integrantes, enquanto indivíduos pertencentes a uma nação, aqui conceitualmente entendida como constructo político-social próprio à modernidade ocidental.

Desse modo, a educação é fundamental à formação da cidadania por permitir a evolução do sujeito através de sua conscientização convolvando-o em cidadão ativo participante, capaz de escolher e ser escolhido, julgar e ser julgado, tudo com o especial fim de melhor consolidar o ideal democrático.

Por isso mesmo, Bobbio (2004), ao tratar do assunto, afirma:

Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *active civitatis* [cidadania ativa, direitos do cidadão], com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática (p. 43/44, grifo do autor).

Obediente a essa linha de raciocínio compreende que:

[...] Para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça (BOBBIO, 2004, p. 44).

Na sua visão, um dos trechos mais exemplares a este respeito é:

[...] O que se encontra no capítulo sobre a melhor forma de governo das *Considerações sobre o governo representativo* de John Stuart Mill, na passagem em que ele divide os cidadãos em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia precisa dos primeiros (Idem, p. 44).

Seguindo perspectiva semelhante, Benevides (2003) enfatiza:

O cidadão só poderá participar inteligentemente da vida democrática com esforço. A democracia requer esforço. O autoritarismo, não; nele é tudo mais rápido e bem mais simples. Mas a democracia é difícil e trabalhosa; de forma que, para se informar, se comunicar e interagir o cidadão tem que se esforçar, deve ter uma disposição genuína para se envolver nas questões de interesse público. Tudo faz parte da **educação política** (p.94, grifo nosso).

É através dessa educação política indispensável ao exercício da cidadania que se agregam na percepção da autora:

[...] Os pilares da democracia dos antigos – tão bem explicitada por Benjamin Constant e Hannah Arendt, como a liberdade para a participação na vida pública – aos valores do liberalismo e da democracia moderna, quais sejam, as liberdades civis, a igualdade e a solidariedade, a alternância e a transparência no poder [...], o respeito à diversidade e a tolerância (BENEVIDES, 1996, p. 3).

Precisa, a respeito, é a sua lição ao delimitar três elementos indispensáveis à compreensão dessa educação:

- 1) *A formação intelectual e a informação* – da antiguidade clássica aos nossos dias trata-se do desenvolvimento da capacidade de conhecer para melhor escolher. Para formar o cidadão é preciso começar por informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas do conhecimento, [...].
- 2) *A educação moral*, vinculada a uma didática de valores que não se aprendem intelectualmente apenas, mas sobretudo pela consciência ética, *que é formada tanto de sentimentos quanto de razão*; é a conquista de corações e mentes.
- 3) *A educação do comportamento*, desde a escola primária, no sentido de enraizar hábitos de tolerância diante do diferente ou divergente, assim como o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, *ao bem comum* (BENEVIDES, 1996, p. 4, grifo do autor).

Dentro dessa visão, compreende-se que a educação indispensável à aquisição e exercício da cidadania nunca se realizará senão pela persuasão inerente à liberdade individual como valor essencial da democracia.

Por tal razão, a modalidade educacional em questão comporta não só a formação do cidadão para viver os valores democráticos, como também, consiste na cidadania ativa capacitando-o para participação na vida pública.

Dessa situação resulta o perfeito entendimento dos valores republicanos tais como: o respeito às leis, o respeito ao bem público e o sentido de responsabilidade no exercício do poder estreitamente conectados aos valores democráticos que, segundo Benevides (1996), entendem-se por:

- a) *A virtude do amor à igualdade*, de que falava Montesquieu, e o conseqüente repúdio a qualquer forma de privilégio;
- b) *o respeito integral aos direitos humanos*, cuja essência consiste na vocação de todos – independentemente de diferenças de raça e etnia, sexo, instrução, credo religioso, julgamento moral, opção política ou posição social – a viver com dignidade, o traz implícito o valor da solidariedade;
- c) *o acatamento da vontade da maioria, legitimamente formada, porém com constante respeito pelos direitos das*

minorias, o que pressupõe a aceitação da diversidade e a prática a tolerância (p. 8, grifo da autora).

Ao tratar em outro trabalho do princípio da participação popular no governo da coisa pública, a autora considerou o referido princípio, remédio contra a “arraigada tradição oligárquica e patrimonialista” (BENEVIDES, 1998, p. 194), destacando “a importância da educação política como condição inarredável para a cidadania ativa – numa sociedade republicana e democrática” (Idem, p. 194).

Por outro lado, tal educação deve ser desenvolvida no seu *locus* que é a escola, considerando a importância que esta vem a assumir nos processos contemporâneos de socialização.

Como salienta Benevides (1996)

É evidente que existem outros espaços para a educação do cidadão, dos partidos políticos aos sindicatos, às associações profissionais, aos movimentos sociais, aos institutos legais da democracia direta. Mas a escola não deve substituir a militância, pois forma cidadãos ativos e livres, e não, como alertava Fernando Azevedo, homens de partido, de facções virtualmente intolerantes (BENEVIDES, 1996, p. 11).

Ribeiro (2003) também destaca a necessidade de se desenvolver uma educação política que deixe clara a importância da lei e se materialize em práticas sociais definidas.

A respeito, insinua:

Nas próprias instituições universitárias de decisão tenho notado a dificuldade [...] de discutir e respeitar normas. É forte a tendência a resolver os casos, as singularidades, em vez de trabalhar com o geral, o universal, em suma, com a norma (RIBEIRO, 2003, p.168).

Não foi por outra razão, que o referido autor ataca o clientelismo como instrumento fundamental para a perpetuação do patrimonialismo que, mesmo sob regime republicano e constitucional, faz da coisa pública, da res publica, objeto privado, concretizando a “privatização” do Estado,

valendo-se inclusive de elementos que seriam básicos à democracia, como as eleições:

[...] Para termos instituições fortes precisamos afastá-las do varejo e situá-las na definição de políticas mais amplas, [...], deixar claro que a troca de favores por votos é péssimo negócio. Um Estado de instituições eficazes assim se associa a uma idéia do sufrágio livre e responsável. É preciso emancipar o voto da crença do casuísmo, na vantagem pessoal. E isso depende, repito, de uma educação política, que passa tanto pelas escolas como pela mídia eletrônica (Idem, p. 169).

No seu modo de pensar:

[...] A escolha de estudar (ou não) sai do foro íntimo e passa a relacionar-se com a construção de um espaço comum dos seres humanos. Quem não detém um estoque mínimo de conhecimentos, quem não constituiu uma formação educacional mínima fica tão desamparado – ou tão perigoso – socialmente que a educação do próprio indivíduo se torna questão pública, política, social, não mais apenas pessoal (RIBEIRO, 2003, p. 173).

É crucial destacar que a conquista da cidadania enseja essencialmente a responsabilização social do cidadão, “[...] é o espírito republicano, o da participação do maior número de pessoas na construção da casa comum de todos” (Idem, p. 181).

Em verdade, a educação jamais poderá estar dissociada da construção de um regime político. É da sua atribuição esclarecer e delimitar as relações existentes entre governantes e governados e conseqüentemente, entre administradores e administrados.

Na lição de Pinsky (2002):

[...] Cidadania enfaixa uma série de direitos, deveres e atitudes relativos ao cidadão, aquele indivíduo que estabeleceu um contrato com seus iguais para utilização de serviços em troca de pagamento (taxas e impostos) e de sua participação, ativa e passiva, na administração comum (p. 18).

Desse modo, para o autor:

Exigir direitos é parte da cidadania, mas, respeitar os contratos sociais é sua contrapartida. Talvez por não fazermos a nossa parte ou não termos a consciência de pertencer a um coletivo é que somos tão condescendentes com irregularidades que acabam prejudicando todos (PINSKY, 2002, p.19).

Não há dúvida de que o desenvolvimento de uma educação política é o caminho capaz de refrear aqueles acostumados a agir:

[...] Autoritariamente, e não com autoridade, porque não conseguem ou não querem perceber com nitidez que o *exercício do poder é, antes de tudo, uma oportunidade de representar ideais, e não de impor idéias* (Idem, p. 24, grifo do autor).

Assim, na sua visão, não há democracia séria que resista ao cinismo histórico de nossas práticas políticas e sociais que admitam autoridades que “cooptam e neutralizam a oposição acenando com pequenas vantagens funcionais” (Idem, p. 24), pois,

uma vez cooptados, passamos a perceber que as falhas (poucas) de caráter de nossos líderes não passam de “escorregões compreensíveis”. Seus arroubos são “demonstração de firmeza”. Suas traições são prova de “capacidade de manobra”. Suas omissões derivam do necessário “contato com as bases”, e por aí afora (PINSKY, 2002, p. 24/25).

A respeito do assunto, Cintra Júnior (2000) esclarece que:

O esgarçamento do tecido social em face de não ter o Estado tratado de dar cidadania à população, gera a “*política*” do é dando que se recebe, do compadrio, dos favores pessoais, do socializar o prejuízo e privatizar o lucro (p. 3, grifo do autor).

Com isso,

a cobrança de ética na política exige uma luta pela educação do povo para o exercício da cidadania. Quem tem investido nesta, começa a colher os frutos. É preciso prosseguir com a luta, não apenas para despertar a população para o significado verdadeiro da República, há tanto esquecido em razão das múltiplas formas de apropriação privada do Estado, feitas por grupos hegemônicos, mas, também, para criar, institucionalmente, sistemas adequados à fiscalização do uso do dinheiro que é de todos (CINTRA JÚNIOR, 2000, p. 3).

Nesse aspecto, cabe considerar que “todos os direitos da humanidade foram conquistados pela luta; seus princípios mais

importantes tiveram de enfrentar os ataques daqueles que a eles se opunham” (IHERING, 2005, p. 27).

Dentro do tema, veremos que a luta pelo direito é um exercício obrigatório “para todos aqueles que lutam pela conquista de sua cidadania” (IHERING, 2005, p. 16), notadamente “aquele que, ao ver seu direito torpemente desprezado e pisoteado, não sente em jogo apenas o objeto desse direito, mas também sua própria pessoa” (IHERING, 2005, p. 18).

Seguindo essa linha de raciocínio, são discutidos os mecanismos institucionais contra o abuso e desvio de poder priorizando a chancela constitucional e infraconstitucional de proteção e garantia dos direitos fundamentais que impõe o dever de interferir e reequilibrar a relação entre administrador público e administrado tendo por norte o mútuo respeito entre as pessoas humanas.

Não se pode perder de vista que o poder público quanto ao atuar discricionário, incide “[...] de algum modo, na esfera dos direitos do cidadão [...]” (DI PIETRO, 2001, p. 13), principalmente no caso do poder de polícia, quando “[...] o equilíbrio torna-se mais problemático, uma vez que, no exercício dessas atividades a Administração Pública reduz a esfera de liberdade individual” (p. 14).

À medida que a discricionariedade “[...] constitui a chave do equilíbrio entre as prerrogativas públicas e os direitos individuais” (p.14), surgem ao lado do dogma da legalidade, outros delimitadores tais como moralidade, razoabilidade, interesse público e em especial a motivação com o firme propósito de coibir as arbitrariedades.

Precisa a respeito do assunto, é a lição de Nohara (2004, p. 19)

quando assinala:

A averiguação da ocorrência do desvio de poder é geralmente efetivável por meio da motivação. A camuflagem dos fatos, ou seja, dos verdadeiros pressupostos de fato que justificaram a edição do ato administrativo, é considerada um indício de desvio de finalidade.

Para a identificação do fato gerador dessa relação tensional será indispensável a utilização de conceito da sociologia, mais precisamente da categoria anomia como fenômeno social caracterizador de distúrbios, dúvidas e incertezas onde as regras delimitadoras do comportamento humano carecem da respectiva validade pelo enfraquecimento de suas sanções e perda da autoridade dos valores socialmente instituídos, presente em diversos campos da sociedade, entre os quais não é exceção a Universidade, onde “existe uma suposição tácita de que um comportamento que seria intolerável em outros locais, será ali tolerado” (DAHRENDORF, 1985, p. 38).

Lamentavelmente em um expressivo número de instituições, faz-se necessário salientar que embora o discurso institucional a elas cabível, ressalte perenemente a relevância da razão, tornando-se assim espaço privilegiado da racionalidade, as práticas sociais ali desenvolvidas não escapam à força maior de aspectos pertinentes ao campo de poder próprio à sociedade brasileira, onde persistem relações de clientelas como base de reprodução dos modos de dominação existentes, de afirmação de interesses privados sobre os da grande maioria.

A análise da categoria anomia conjugada a uma gama de fatos, torna possível a delimitação dos conflitos ocorridos e direcionados para o desabamento das estruturas sociais, do âmbito administrativo -

acadêmico e das mentes a estes vinculadas, mostrando seu trâmite endêmico na comunidade universitária de forma a estimular a subversão ética, transformando o espaço público onde alguns agentes enquanto “[...] detentores de uma autoridade estatutária garantida pela instituição (à maneira do sacerdócio numa outra ordem) [...]” (BOURDIEU, 2004, p. 264), impõem seus interesses privados reduzindo os demais a simples marionetes.

Este estudo procurou estabelecer um fórum de debates com o propósito de discutir a importância do direito num vínculo interdisciplinar com a Educação notadamente no ambiente acadêmico onde se exige um compromisso maior do gestor público como garantidor do exercício da cidadania plena.

2. O CENÁRIO POLÍTICO CLIENTELISTICO-CORPORATIVISTA

Todo aquele que, ao ver seu direito torpemente desprezado e pisoteado, não sente em jogo apenas o objeto desse direito, mas também sua própria pessoa, aquele que numa situação dessas não se sente impelido a afirmar a si mesmo e ao seu bom direito, será um caso perdido [...]. (IHERING, 2005, p. 18).

Eminente fundador do método teleológico (da finalidade) no campo jurídico, Ihering (2005) foi um dos primeiros defensores da concepção do **direito como produto social**. E, como diria Chaimovich (1997, p. 22), a ser instituído na Universidade pública brasileira que deve procurar a sua dupla missão como **organismo social** e como **elite intelectual**.

A mais valiosa contribuição de Ihering prestada à humanidade está, justamente, no caráter inovador do seu pensamento jurídico – o estudo das relações entre o **direito** e as **mudanças sociais**. Para o autor, a luta para impor a norma jurídica é, acima de tudo, um dever ético, pois, uma vez frustrado em sua função conciliatória de interesses individuais e sociais em caso de conflito, o direito deve, insofismavelmente, a todo tempo, inclinar-se para o bem social. Embora se sirva da luta como meio para consegui-lo, o direito tem como fim a paz, vertente que lhe dá a dimensão de um labor sem tréguas, a todo tempo, a toda hora e em qualquer lugar. É a síntese do espetáculo de um esforço sem fim, em se sabendo que a luta é o seu grande trabalho. Não, porém, àquele restrito à divulgação do seu aparato formal, teórico, mas o que se exercita e pratica no dia-a-dia pela contingência da vida.

Como diz Ihering (2005, p. 17):

O que tive em mente não foi a divulgação do conhecimento científico do direito, mas antes a promoção do estado de espírito em que este há de buscar sua energia vital, e que é o que conduz à atuação firme e corajosa do sentimento de justiça.

Mais que a casa de ofício do seu ensino, bem lembrada a Universidade pela sua função de produção e disseminação do conhecimento científico-tecnológico, vale aqui o protagonismo de um espetáculo renitente, bélico e desafiador para o qual conclama o autor – a luta pelo direito, como sendo um exercício obrigatório “para todos aqueles que lutam pela conquista de sua cidadania” (IHERING, 2005, p.16).

Importante e obrigatoriamente se impõe, no entanto, antes perguntar, nas palavras de Colli (1997, p. 80),

[...] se as Universidades brasileiras têm condições de dar ao Brasil os quadros intelectuais necessários a um desenvolvimento autóctone mormente nesta época de evolução mundial em que não há mais dúvida sobre a crescente participação relativa do componente científico econômico [e social] do **produto** (grifo nosso).

É inquestionável a profunda inter-relação entre um ambiente favorável de pesquisa original e os efeitos **educacionais** sobre jovens, sobretudo no que concerne ao incentivo à ação e à criatividade. Não se ignora o quanto os

ambientes burocratizados e politizados¹ – onde a prática do dia – a – dia é qualquer coisa menos a discussão integral de problemas científicos a serem resolvidos – são **deletérios ao processo educacional** como um todo (COLLI, p. 80, grifo nosso).

Lamentavelmente esse ambiente que mesmo quando se afirma “politizado” não é do lastro da **conscientização** de Paulo Freire (2002) nem o da **qualidade política** de Demo (2002), ambos caros aos

¹ O emprego da expressão “politizados” é feito, restritamente, como sinônimo de partidarização, onde todas as ações institucionais seriam conformadas à obtenção de objetivos particulares de grupos no poder e consolidação de posições nos postos de comando da instituição.

processos educativos. Não é a partidarização do espaço acadêmico que a sociedade espera da Universidade. Não teria a igreja, a escola, o partido, a delegacia, o clube e outros a sua própria razão de ser, as suas funções peculiares, delegadas pela própria sociedade, caso uma única instituição avocasse para si o monopólio da polivalência de prerrogativas de sendas que são suas. Não se espera que o puro proselitismo político e o clientelismo a ele adstrito (Colli, 1997), tome conta da Universidade “atrelado ao ritmo e ao ideário dos partidos políticos” (p. 81), em claro desvirtuamento e despreço às suas funções primeiras e específicas – de produção do conhecimento crítico.

Para Colli, a Universidade se vê desgastada internamente, abrigando corporações dentro de corporações, digladiando-se por interesses menores. Sob uma “teimosa fragmentação” de sua estrutural organizacional, com as suas Unidades, Centros e Institutos agindo cada vez “como se fossem entidades independentes”, a Universidade está ameaçada de “esvaziamento” e condenada à “auto-destruição”, pois, longe de constituir-se em um **produto social** para jovens,

a UNIVERSIDADE AUTÔNOMA E INTEGRADA foi [antes] substituída pela Universidade **produto dos enfrentamentos corporativos**: as corporações profissionais, arraigadas, na cultura conservadora brasileira e as corporações ideológicas que vieram para combatê-las mas com um **foco errado** onde a linguagem da excelência foi **substituída** pelos **interesses estamentais** e pela **política partidária de baixo nível**. A conjunção de ambas produz um movimento inexorável para a mediocridade – uma anti-qualidade (COLLI, p. 80, grifo nosso).

São poucas as suas unidades cujos membros têm valores comuns sobre como conduzir a vida acadêmica, não perdendo de vista seus compromissos primeiro com:

A qualidade da pesquisa, a inovação no ensino como produto da constante atualização proporcionada pelo ambiente científico ou cultural e a valorização do projeto como forma de avaliação e captação de recursos (COLLI, 1997, p.76)

Muito de suas mazelas atribui-se ao “golpe militar” mas, como assinala o autor,

a ditadura esvaneceu-se e aí veio o segundo golpe nas Universidades. Na onda da liberdade, dos anseios democráticos, confundiu-se a Universidade, que é um local de criação e transmissão de conhecimentos, com uma República, onde todos devem escolher dirigentes e tomar decisões (COLLI, 1997, p.77).

Decisões são tomadas ao calor “político” sem o conhecimento da lei e dos direitos, cuja posse, embora não seja necessariamente exigível de um docente, de quem o rigor se espera saiba ensinar, não pode ser ignorada ou esquecida por quem se proponha a tomar assentos representativos em colegiados que avocam para si poderes absolutos sobre casos que querem acadêmicos, mas que, na verdade, transcendem e violam direitos da personalidade.

Até que ponto os fins justificam os meios quando os últimos são arbitrários e os primeiros desprezados? Até que ponto as relações de clientela, ainda que quase nunca explicitadas, não fomentam um “fórum de surdos”, onde os comensais mutuamente se cancelam, todos comprometidos com dívidas de clientela, que oficializam a dita “organização”?

Até que ponto ambas, a onda de corrupção e de impunidade no país não andam de mãos dadas com a instituída dívida do clientelismo como por filão a ser explorado por um expert em ciência política?

Enredada no clientelismo, reprodutor da lógica dominante das relações de poder, a Universidade apesar de suas esperanças de democratização institucional pela ampliação de seus colegiados e do

número de seus membros, não assegurou efetivar a superação de tradições conservadoras.

Deste modo, teve-se como efeito indesejado que, como adianta o autor:

O nível da discussão doutrinária ou filosófica – como se queira – **baixou** e nesses colegiados, comumente, discute-se o perfunctório, **invade-se a atribuição meramente administrativa**, paralisam-se as iniciativas, em nome do ‘vamos escutar o problema’ que embute uma completa incapacidade de resolver qualquer problema, de tomar iniciativas, de experimentar. Criam-se **Comissões** que nada resolvem; a pletera de colegiados decide sobre o mesmo assunto sem atentar para as hierarquias entre os colegiados; qualquer Comissão que é constituída atribui-se, de forma [até] inconsciente, o desejo de interferir em coisas estabelecidas [oficiais e legais], inclusive aquelas regidas pelo bom senso, mesmo que não seja a sua função (COLLI, 1997, p. 77/78, grifo nosso).

Com os colegiados aumentados, em vez de ampliado o propagado espaço democrático, mais se vê aumentado o ruído, mais se decide pelos mesmos membros que são parte interessada no item de pauta, mais se vota nas propostas menos expressivas, temerosos de mudanças e do “risco de que eleitos venham a mexer na situação de acomodação em que todos se encontram”.

E mais surpreendentemente, assevera o autor,

todos, absolutamente todos – tendo experiência pessoal – argumentam com **filigranas jurídicas**, pedem regulamentações em demasia, enfim, comportam-se como se fossem todos **juristas de alta nomeada** (COLLI, 1997, p.78, grifo nosso).

Com efeito, assevera Colli (1997):

a Universidade está imersa em Estatuto, Regulamentos, Resoluções, [casuística e diuturnamente descumpridos] que são feitos para disciplinar o **indispensável qual seja a cultura da onipotência, do pode - tudo, da soberania individual** sobre o interesse coletivo, aparentemente arraigada no espírito do Professor Universitário brasileiro, seja ele de esquerda ou de direita (p .78, grifo nosso).

Com raras exceções, as instituições federais de ensino superior, que em sua maioria estão presas a um “sistema jurídico-institucional fracassado”, afirma Colli (1997) criou-se “[...] um ninho de patrulhamentos, alianças, favorecimentos, todos deletérios a um ambiente de discussão intelectual honesta” (p. 86).

É de observar, conforme salientou Chauí (2001), que “[...] a universidade é uma instituição social e, nessa qualidade, ela exprime em seu interior a realidade social das divisões, das diferenças e dos conflitos” (p. 120). Contudo, considera ser angustiante “[...] a universidade querer sempre esconder isso e deixar que só em momentos específicos [...] essas coisas aflorem” (Ibidem, p. 120). Na sua leitura, “[...] a universidade nunca trabalha os seus próprios conflitos internos” (Ibidem, p. 120).

Não é por outra razão que afirma:

Ao dizer que ela não sabe trabalhar com isso, estou dizendo que tentamos ocultar, disfarçar e dissimular essas diferenças. Três caminhos são usados [...] para esse ocultamento: 1. o uso da vocação científica como escudo de neutralidade política; 2. a repetição, dentro da universidade, dos dois grandes padrões da política brasileira, o clientelismo e o fisiologismo das cúpulas dirigentes e o corporativismo docente, discente e dos funcionários; 3. as armas da burocracia (CHAUÍ, 2001, p. 128).

Com efeito, alerta:

[...] A universidade está sem um projeto nacional, não parece disposta a refletir sobre as suas vocações, a perceber em que são compatíveis e incompatíveis, não parece disposta a superar a tradição do avestruz [...] (CHAUÍ, 2001, p. 128/129).

Por esse motivo assinala ser “[...] fácil comprovar a ausência de críticas pelos temas que são pesquisados – o gosto pelo micro, o gosto pela ‘diferença’; pela docência submissa [...]” (Idem, p. 131, grifo do autor).

Por isso mesmo ressalta Almeida (2000) que “[...] a autonomia não se confunde com independência [...]” (p. 78). A Universidade com seus tribunais políticos é pulverizada em disputas partidárias e ideológicas... (Idem, 2000, p. 78), mais do que nunca, por isso, pode manter-se encapsulada aos ditames legais que garantem a proteção jurídica desses grupos divididos.

A propósito, apesar da tentativa de recondução das Universidades à categoria de associação pública, alerta Gomes (1999) “[...] nomeadamente em função da disparidade de interesses que se jogam e mesmo se entrechocam [...]” ou, em outras palavras,

[...] em função dos conflitos de interesses entre cada um dos corpos que constituem o seu substrato pessoal [...], elas, acima de tudo, não são corporações porque não têm associados, **nem membros**, mas sim, funcionários [...] (p. 77, grifo do autor).

Portanto, como funcionários, sujeitos indistintamente à normatização legal, todos não somente gozam do direito, mas se submetem ao dever do crivo não somente político, na prerrogativa de possível proteção jurídica.

Ressalte-se que a cultura da colegialidade, por não ter no enfrentamento com a tradição clientelista e do mandonismo um de seus princípios e objetivos claros, pode terminar reafirmando mais do que o corporativismo, possibilitando que se configure o que Xiberras (1993) chama de violência totalitária e panóptica numa “atmosfera de agressividade, mesquinha e cotidiana” (p. 154) que, ao contrário de uma violência anômica positiva, vista como uma “dissidência política” sadia, voltada para transformações amplas, projetos coletivos, ela é considerada uma violência negativa que se generaliza “numa forma de controle social

panóptico” (XIBERRAS, 1993, p. 154) pois “a noção de força, ou de poder, contém, um domínio, ou submissão, mesmo uma domesticação da violência”(p. 154).

Como se não bastasse, protagonizam verdadeiros “profetas monocórdios, e, por isso mesmo, sempre armados da intolerância que remete à força, como modo de solução de conflitos – [que] fazem sucesso nas suas catilinárias” (Agenda Política on line. Acesso em: 03 jan. 2005). Não se ignora a força maior que move o mundo e atropela a ética, como lembra Santana (2003) ao afirmar que “a questão central da política é o poder, um mundo povoado por seres imperfeitos. Por isso é visível a tendência de concentração e de abuso de poder” (p. 57).

A questão é atentar para o exercício de poder como **dominação**, considerando-se que, apesar de envolver questões éticas “há quem negue qualquer lugar para a ética no mundo da política” (Idem, p. 57). Sabe-se que os limites da política não vêm do querer ou **poder** fazer, isto é, dos graus de liberdade democrática em relação ao direito de terceiros. Eles vêm do dever fazer, a saber, “[...] a indagação sobre o que é honesto fazer, sobre os direitos das pessoas e sobre o compromisso com a garantia da sua dignidade” (SANTANA, 2003, p. XIV). Tanto assim que “[...] a credibilidade do político não jaz na sua capacidade de dominar e manipular as pessoas, mas sim, entre outras, [...] no seu respeito pela verdade” (SANTANA, 2003, p. XIX).

Por essa razão, ao tratar da prática da política como dominação, o autor considera como sendo uma grande contribuição de cada um, “[...] não ter medo de falar em justiça, em direitos e questões éticas como a da

moralidade pública, corrupção e probidade administrativa” (Idem, 2003, p. XIX). Significa tomar consciência não tão somente do direito, mas, acima de tudo, do dever cívico, “[...] no enfrentamento de uma política que perdeu a dignidade, se é que já teve, [pois] não são poucos os desmascaramentos dos principais vilões e das figuras escabrosas da vida política” (Ibidem, p. XXII, grifo do autor).

Em mais se sabendo que no terreno da reflexão sociopolítica e filosófica, não são poucas “[...] a astúcia, as artimanhas e falácias, a dissimulação, o camaleão social e a figura da eminência parda” (Ibidem, p. XXII).

Tarefa árdua para quem sabe que “[...] o maquiavelismo é uma tentação muito sutil nos dias hodiernos” (Ibidem, p. XXII), sobretudo quando se precisa:

[...] Arrumar as coisas de determinada maneira para sobrevivência como animal político. Daí a imprevidência dos julgamentos precipitados movidos tão somente por emoções dos pretensos intocáveis. Ninguém, sobretudo em política, está imune a erros e acertos. Uns mais, outros menos, todos falham (p. 57).

Não sem razão Mitchell e Simmons (2003) discutem, sob o título “política patológica”, todo um conjunto de situações preparatórias para mostrar a motivação política. Nesse sentido recomendam não perder de vista que “[...] os estudiosos da política argumentam que a política também tem de ser vista como um grande sistema de trocas” (p. 150). Nela está sempre presente “[...] a mão invisível da barganha, como sendo o mecanismo para converter interesses pessoais no bem jurídico” (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 150).

Ainda que muitos apostem na impunidade e invistam no protetorado institucional interno, não será demais lembrar que externamente

“[...] o abuso de autoridade é tão temido que a obtenção de lucro na política é proibida por imposição de extraordinárias limitações constitucionais, estatutárias e éticas sobre autoridade pública” (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 150).

Tão velho quanto bem conhecido “teatro moralizante” dissimulador, o mesmo que faz um político “erguer a bandeira nacional e beijar bebês” está presente no cotidiano das instituições públicas, entre as quais a Universidade. Lá como cá, políticos e acadêmicos não se fazem muito diferentes “[...]na sua escolha de linguagem e atividades simbólicas” (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 160). Talvez mais questionável e objeto de crítica seja a prática não incomum no espaço universitário de lançar mão do conhecimento para legitimar atitudes inconfessadas, empregando-o como instrumento de desqualificação e de silenciamento do outro, quando este é seu adversário, esquecendo-se que “[...] se um cidadão gosta ou não das preferências de outro na organização política, ambos têm o direito de dar voz às suas opções” (Idem, p. 176).

Longe do respeito ao outro, aqueles que se movem sob espírito autocrático têm como prática racional o achincalhe, a estigmatização, o inventar de mitos, esconder e distorcer informações, estimular o ódio e a inveja, assim como a promoção de sucessivas esperanças somente concretizáveis pela expiação ritual dos adversários.

Esse é o caso quando procuram dominação, espaço de auto – realização, mantendo atrás de si um séquito servil ao seu comando.

Nessa tática é preciso sempre alimentar a sanha e criar a expectativa de que é bem relacionado, explorando o máximo que pode o prestígio na rede da clientela, quando esta assume o domínio dos órgãos colegiados, para transmitir a imagem do todo – poderoso, do vencedor.

Curioso é que com algum objetivo procuram se “[...] abster da participação individual”, “[...] buscando serem exonerados de responsabilidade” (p. 143/144). Passa a idéia de “notável” articulador político para o qual a massa deve oferecer força braçal como colocam os autores, “[...] tendo em vista que as reivindicações de grupos de interesse podem infringir as de outros, políticos espertos procuram mobilizar [...] para formar coalizões [...]” (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 143).

Não por acaso, observa-se “[...] a corrupção e os abusos inevitáveis que ocorrem em tais quadros” (p. 329), lembram os autores que máquinas de poder “[...] se entrincheiraram nos ambientes organizacionais da vida diária” (p. 329).

Por isso, é comum a prevalência da opção pelo pertencimento ao grupo [velada e conecta] em meio ao burburinho das atividades práticas da organização.

Objetivos e métodos institucionais e pessoais entram em conflito, embora devessem “[...] estar incorporados nas formas de representação popular e de responsabilidade administrativa” (p. 329).

Esse é o grande risco sujeito à vigilância do controle social, de modo que:

[...] Não devem se transformar em canais exclusivos de distribuição de benefícios sociais essenciais, pois esse papel lhes daria um poder enorme de intimidação sobre seus membros e colocaria em risco a integridade dos direitos sociais (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 329).

Contra essa perigosa rota, daninha aos interesses públicos institucionais mais amplos, vale atentar que:

[...] A adjudicação de disputas localizadas relativas aos limites do direito pode ser melhor produzida por funcionários especialistas em todo o corpo do direito e distanciados das pressões do conflito em torno do uso do poder (p. 313/314).

Indispensável se faz, portanto, transterritorializar e direcionar aos órgãos competentes a arbitragem dessas disputas, na posição externa de estudiosos de princípios e normas sociais reguladoras. Colegiados próximos, constituídos muitas vezes de membros que são as próprias partes interessadas não deixam de ser tribunais populares sujeitos a vícios de forma, até porque

os tribunais populares de leigos comuns são igualmente despreparados para a execução desta tarefa... Apesar de se esperar que seus membros sejam proficientes em estilos mais gerais de persuasão política, a maioria carece de familiaridade com as formas mais especializadas de argumentação normativa (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 313/314).

Logo, há de se admitir que:

Esses argumentos sugerem que o poder responsável pela intervenção sistemática seja um poder separado, dotado de pessoal e organização mais conformes com os princípios adaptados à sua tarefa fundamental (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 314).

Tal imposição será mais urgente quanto se considerar que temos agremiações de indivíduos, mormente formadas em função das benesses do poder, e não em razão de idéias requeridas pelo bem comum.

Como adianta Aldé (2004), “[...] inconsistência dos partidos tendem a enfatizar as relações entre indivíduos e lideranças políticas, culminando no clientelismo e no personalismo político” (p. 59).

Mais imprevisível será o clientelismo, diante de uma forte evidência. Se, em países de distinta tradição democrática, com leis mais rigorosas ela se manifesta, como não será em países de laxismo legal

acometido de forte corrupção política na vida pública? Advertem, pois, Mitchell e Simmons (2003) que:

A titularidade permite o poder monopolista. Professores Titulares têm o poder que não poderia ser mantido em um mercado continuamente competitivo... Ela está simplesmente além do controle de estudantes e contribuintes. E, se desejado, o Prof. Titular pode se tornar um verdadeiro free-rider, em seu departamento (p. 249/250).

Ressalvadas as generalizações, diria mesmo da grande maioria, mais voltada aos princípios acadêmicos que os elegeram mestres, não são poucos os que fazem dessa prerrogativa um instrumento de poder, sobretudo quando “[...] a contratação de [um docente que docente que se acha] uma estrela pode gerar comparações injustas e mexer em desigualdades existentes” (p. 248).

Afinal, continuam os autores:

Devido às incertezas que inevitavelmente acompanham a contratação de uma pessoa, mesmo aqueles com reputações bem conhecidas podem, na prática, ter habilidades bem diferentes com professores e colegas, uma vez colocados na nova posição (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 248).

E numa situação de crise, não se pode perder de vista o alerta:

Uma última palavra a respeito da titularidade. Enquanto essa prática venerável em determinada época protegeu o intelectual dissidente, ou pelo menos foi projetada para essa função, esse sentido foi subvertido. O Prof. Titular a usa atualmente como um instrumento para evitar, em primeiro lugar, que os dissidentes sejam contratados. A titularidade “**melhora**” o ambiente acadêmico ao assegurar que haverá apenas colegas amigáveis em vez de indivíduos desafiadores, mas possivelmente abrasivos, que são, para dizer o mínimo, perturbadores (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 249/250, grifo do autor).

Daí a peroração que não se cala:

A política é muitas vezes competição interna por poder que beneficia interesses particulares à custa da sociedade mais ampla. Em lugar de enobrecer os participantes, a política promove a construção do mito, a supressão e a distorção da informação, o estímulo ao ódio e a legitimação da inveja (Ibidem, p. 410).

Dessa situação resulta tempo e arte à prática do denunciismo, para investir numa bem planejada demonização de suporte.

O mito satânico cumpriu o seu papel no passado, o sucesso, ainda que fugaz, das muitas denúncias antes empreendidas que encontra no judiciário o indicador do seu acolhimento equivocado. Não deixou de ser um simulacro bem criado, pois, como considera Baudrillard (1981), os simulacros e simulação não atuam como referenciais a um ser substancial, mas sim de um real que não tem origem ou mesmo realidade. Muitas vezes denúncias logo implodidas revelam-se tão frágeis e inconsistentes que mal conseguem convencer um homem comum. Muita imaginação, grande artifício na embalagem e nenhuma realidade.

Para Melo (1988), “[...] a curva de simulacro é inversamente proporcional à curva do sentido” (p. 40). Não por acaso a literatura mostra que na produção do simulacro, o homem representa pra si mesmo o significado “[...] o que trai uma redução crítica e uma cumplicidade com a ordem de produção” (MELO, 1988, p.41).

No entanto, o que torna os simulacros no denunciismo como um bom objeto para a justiça não é o fato de apenas trair uma redução crítica. No mundo jurídico, a prática de essencializar o outro, com a demonização e a criação da monstruosidade (p.145), o problema da discussão da resposta atuarial ao risco de crime não envolve apenas o problema da **dificuldade**, como diz Young (2002). É preciso atentar para o problema da **diferença**. Precisamos saber **lidar** civilizadamente **com a diversidade e a insegurança** diz o autor (p.149). O serviço público não

é, **proprietas privada**, local que seja domesticado a interesses próprios e nele fazer prevalecer uma legitimidade própria, pessoal, privada, que seja contrariada e ameaçada.

Na Academia, que outro motivo, se não o acadêmico, deveria nortear as relações entre pares? A luta pelo poder, pelo domínio do espaço político, à custa do atropelamento das diferenças, do direito de cada um, da essencialização do outro? Como diz Young (2002), “[...] essencializar o outro dificulta a visão de escolhas alternativas; em vez disso, elas são apenas atributos de outros grupos sociais, **diferentes** do nosso” (p.156/157, grifo do autor) e ainda,

[...] num mundo em que a distribuição de recompensas e privilégios é supostamente meritocrática, ainda que seja palpavelmente injusta e caótica, a crença nas diferenças essenciais e radicais de capacidade das pessoas permite aos ricos dormirem bem e aos pobres aceitarem seu fardo” (Ibidem, p. 157).

Chama, então, o autor a atenção para, entre as vantagens que um indivíduo capitaliza em auto-essencializar o outro, a de **permitir culpar o outro**, e, assim,

[...] o essencialismo é um pré-requisito para a demonização: para responsabilizar um grupo de dentro ou de fora da sociedade pelos problemas sistêmicos enfrentados por ela” (YOUNG, 2002, p.157).

Por aí, não se descartam as “vantagens” dos estereótipos que se aplicam a outros grupos, como a de, por exemplo, “[...] permitir projetar as partes mais baixas e desconfortáveis de nós mesmos sobre o outro” (YOUNG, 2002, p.157). Mas, o que é vantagem para um, pode ser desvantagem não apenas para o outro, mas para toda uma coletividade, até que o grupo dela se dê conta.

Ressalte-se, também que o maior dividendo com a demonização não se quantifica porque a ação exemplar da justiça tem aí operado, de forma exemplar, um extraordinário papel pedagógico, muito mais que de correção jurídica. A impunidade ainda habilita muitos, mas tem levado outros tantos ajuizados a recuar, sabendo talvez que a formação de quadrilha não é crime imputável e típico, atribuído somente a assaltantes ou homicidas. O crime não escolhe lugar. A imputação não é seletiva ao crivo da lei. A corrupção que assola o País está para mostrar que ela é ubíqua. Na máquina pública é danosa, porque o apetite de poder e de acumulação de poucos significa a imolação de muitos que, às vezes, são mais vítimas que co-responsáveis. Essa é a razão pela qual Karam (2005) destaca que para a real eficácia do sistema penal,

[...] é imperativa a individualização de apenas alguns deles [responsáveis por condutas criminalizadas], para que, sendo exemplarmente identificados como “criminosos”, possam emprestar sua imagem à personalização da figura do mau, do inimigo, do perigoso, e, assim, possibilitar, simultânea e convenientemente, o reconhecimento dos “cidadãos de bem” e a ocultação dos perigos e dos males que sustentam a estrutura de dominação e poder (p.167)

No que concerne às práticas de corrupção, ao longo de nossa história permanece ainda algo à margem “[...]a discussão de questões como a instrumentalização do aparelho estatal e sua colocação a serviço de interesses privados” (KARAM, 2005, p.167).

Num desses meandros reside parte do simulacro. É importante tirar de cena o foco da discussão, faturando com a prática do denunciismo, algum desdobramento, qual seja ele, nem que seja a oportunidade de fazer circular “à boca pequena” que o fulano responde a sindicância. Tudo é lucro. Até que se apure, é difícil quantificar o dano.

Voltando a Karam (2005), referindo-se ao poder dos meios massivos da informação e à ampliação do discurso demonizador, acrescenta, “[...] criado o fantasma à criminalidade organizada ou desorganizada, tem-se o campo propício para a penetração da publicidade, tão enganosa quanto intensa” (p.165).

Quanto mais frutos não resultem, o denunciante recorrente colheu bom fruto. Ganhou a mídia, isso é o bastante. E aí que o *“maniqueísmo simplista”* vem atender à necessidade de criação de *“bodes expiatórios”*. Uma prática tão velha quanto a história, como destaca, “[...] a necessidade de criação de bodes expiatórios remonta aos tempos mais distantes, mas é tanto maior quanto mais complexas as formações” (Ibidem, p.166).

Logo, enfatiza a “[...] invisibilidade” (p.167) das fontes geradoras da criminalidade que se buscam caladas, pois, “[...] permite e incentiva a crença em desvios pessoais a serem combatidos, deixando encobertos e intocados os desvios estruturais que os alimentam”(p.167). Enquanto isso, não perde nunca com a oportunidade de promover, como pode, assinala Pfeiffer (2005, p. 282) “[...] a dramatização da criminalidade na mídia e na política”.

Sabemos todos que sem falar na demonização, o mito, em si, é uma fala, como afirma Barthes (2003). E como fala é um sistema de comunicação, uma mensagem, uma força que acompanha o curso daquilo que se cuidou mitificar. Para isso foi inoculado e precisa ser adubado, como base que sustenta a própria figura do(s) criado (s). Afinal, para o autor, essa fala *“pode não ser oral, pode ser representada”*. Afinal

“[...] os espetáculos, a publicidade, tudo isso pode servir de apoio à fala mítica” (BARTHES, 2003, p. 200). Como bem salientou Granato (2000), “[...] os mitos são revestidos de capital importância porque é através deles é que são transmitidos os valores, as esperanças e os desejos da humanidade” (p. 61).

Para a referida autora, representam “[...] aspirações da humanidade, motivam os fatos históricos, exercem influência na sociedade, orientando-a ou desorientando-a” (p. 62). Logo, afirma:

Sendo os mitos as manifestações humanas que organizam as práticas sociais, esclarecer os valores e desejos que estão em suas raízes pode vir a ter um efeito terapêutico, vir a constituir um fator de reequilíbrio psicológico e social (GRANATO, 2000, p. 62).

Com isso, conclui:

Proceder a hermenêutica dos mitos, portanto, é de vital importância para o educador, pois possibilita *conhecer os arbítrios, detectar os valores a eles subjacentes, para submetê-los à crítica e criar condições para a reconstrução do homem no mundo, mediante a educação* (Idem, p. 73, grifo da autora).

Não se poderia deixar de mencionar também o populismo como tipo de poder caracterizado por traços assim apontados por Chauí (2004):

- um poder que procura realizar-se sem as mediações políticas, isto é, um poder que procura afastar e que opera ativamente para afastar as instituições políticas, [...].
 - um poder pensado e realizado sob a forma de tutela e do favor, em que o governante se apresenta como aquele que detém não só o poder, mas também o saber sobre o social e sobre a lei [...].
- [...], a tutela se manifesta numa forma canônica de relação entre o governante e o governado: a relação do favor e da clientela;
- um poder que opera simultaneamente com a transcendência e a imanência, isto é, o governante se apresenta como estando fora do social, como transcendendo o social, na medida em que é detentor do poder, do saber e da lei (CHAUÍ, 2004, p. 19/20).

A autora, partindo de uma abordagem própria, permeia sua análise partindo da presença do mito fundador considerado “a raiz da

matriz teológico-política do populismo dos dominantes e do messianismo dos dominados" (CHAUÍ, 2004, p. 21) que, "toma o poder como poder teocrático, isto é, Deus é a fonte e a origem (*fons et origo*) do poder político" (CHAUÍ, 2004, p. 21, grifo da autora).

Como ensina,

[...], o governante pela graça de Deus é despótico, no sentido etimológico e político do termo: a república se torna família, o fundo público se torna patrimônio privado, a lei exprime a vontade pessoal do governante e a ação política se realiza sob a forma da relação direta, sem mediação, entre o doador de favores e a clientela (Ibidem, p. 27).

Dentro dessas concepções afirma:

Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada [...] na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade) (CHAUÍ, 2004, p.27).

Para ela, "a forma autoritária da relação é mascarada por aquilo mesmo que a realiza e a conserva: as relações de favor, tutela e clientela" (Ibidem, p.27) gerando:

[...] Impossibilidade de efetuar a idéia liberal da política como pacto ou contrato (pois a condição do contrato é a igualdade entre as partes); impossibilidade de realizar a política democrática baseada nas idéias de cidadania e representação – esta é substituída pelo favor, pela clientela, pela tutela, pela cooptação ou pelo pedagogismo vanguardista (Ibidem, p. 27/28).

Que consoante sua visão, "preserva a personalização do poder, impede a operação das mediações e reforça o autoritarismo social e o populismo político" (CHAUÍ, 2004, p.30). Dentro dessa perspectiva, surge concorrendo para a reflexão da questão ora tratada, o tema desenvolvido por Ribeiro (2004) que é o da "**idéia da política como espetáculo**" (p.31, grifo nosso).

Assinala inicialmente o autor que a palavra “público” possui dois sentidos no pensamento moderno. No primeiro, “[...] ‘público’ se opõe a ‘privado’, e se faz sinônimo do bem comum, do patrimônio coletivo, daquilo que não pode ser alvo de apreciação egoísta ou particular” (RIBEIRO, 2004, p. 31).

No outro,

[...] é o que se opõe a “palco”. Aqui, seu sinônimo é “platéia” – a soma dos que assistem a uma representação, tendendo à passividade, podendo manifestar-se apenas pelo aplauso ou vaia, pela compra ou boicote do ingresso, mas sem ter meios de reverter a radical e constitutiva desigualdade a separá-la dos atores (RIBEIRO, 2004, p. 32).

Ressalta que “a política moderna se entende, em boa parte, pelo conflito dessas idéias de público” (p. 32), onde “tecnologias de controle da sociedade pelo bom jogo das aparências continuam fortes em nossos dias” (Idem, p. 33).

Para ele,

quanto mais se teatralizar a política – quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas -, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor seu compromisso com o bem comum, com a *res publica* que deu nome ao regime republicano (Ibidem, p. 34).

Não é por outra razão, que Saes (2004, p. 42), afirma que:

[...] Essa inclinação vai desaguar na valorização, por parte das pessoas, da disposição do líder político em expor com autenticidade os traços de sua personalidade individual, e isso em detrimento da exposição do conteúdo da sua ação política e do seu programa político.

Por isso mesmo conclui que essa modalidade de personalização da política:

[...] Recobre uma relação política que se estabelece em torno de certos interesses de grupo, mesmo que esses interesses não estejam formulados de modo totalmente consciente. [...] recebe conteúdos variados conforme o grupo social que se articula à liderança política (SAES, 2004, p. 44).

Nesse contexto é que surge o corporativismo na precisa lição de Almeida (2004), como “forma de organização de interesses e, sobretudo, uma forma de intermediação de interesses com características muito determinadas” (p. 53), compreendido o monopólio da representação através de

uma estrutura vertical e hierarquizada com tendência a organizações de cúpulas centralizadas, e formas de participação quase compulsórias, com alto grau de controle das cúpulas sobre as bases organizadas (Idem, p. 53).

Como bem salienta,

nos períodos autoritários, foram um eficaz instrumento de controle a serviço dos interesses dos governos e dos segmentos empresariais que queriam assegurar a submissão dos trabalhadores. Nos períodos democráticos, as organizações corporativistas constituíram canais de acesso privilegiado das lideranças sindicais às agências estatais; deixavam de ser um mecanismo de controle e passavam a ser, dada sua intimidade com os órgãos governamentais, canais privilegiados de pressão (ALMEIDA, 2004, p. 55).

Contudo, longe de viabilizar a interação das classes envolvidas, concentra-se na realização de vontades pessoais, dando ensejo na leitura de Diniz (1999) “[...] ao estilo particularista de articulação de interesses e ao privilegiamento de táticas restritivas de curto prazo na defesa das posições relativas no jogo” (Ibidem, p. 22), reduzindo “[...] os incentivos à cooperação, gerando uma lacuna quanto à formação de arenas comuns de negociação política” (Ibidem, p. 23).

A predominância do corporativismo revela, sem a menor dúvida, uma estrutura débil quanto à concretização de suas decisões, caracterizando-se consoante a visão da autora “por alto grau de permeabilidade aos interesses dominantes e baixo grau de responsabilidade pública” (Ibidem, p. 26).

Para ela,

[...] a lógica corporativa, associada ao vazio do modelo político-institucional mais abrangente quanto às instâncias de agregação e integração de demandas, favoreceu um estilo de interação compartimentada do Estado com grupos privados, desencorajando as táticas de acordos e compromissos entre interesses divergentes (DINIZ, 1999, p. 30).

Precisa a respeito é a lição de Telles (2004) ao compreender que:

[...] A descoberta da lei e dos direitos convive como com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (p. 93).

Não é de surpreender, assim, a fala de Toledo (2004) quando diz:

Numa clara postura defensivista, alguns setores de esquerda – sensíveis à acusação de “cultivadores do golpismo”, no passado recente -, tudo fazem para se apresentarem hoje ao grande mundo da política como “autênticos” democratas (p. 135).

3. A LUTA PELO DIREITO NA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

Nos tempos atuais, cidadania envolve participação, exercício de direitos e cumprimento de obrigações que devem ser produto de um aprendizado devidamente assimilado via educação, onde ao estudo das qualidades de um povo, associa-se a reflexão sobre sua força moral, energia e perseverança, pois sem essas, a referida cidadania não prosperaria num Estado Democrático de Direito.

Com isso, Dagnino (2004) considera fundamental à noção de cidadania:

[...] O fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um *nexo constitutivo* entre as dimensões da cultura e da política. Incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das intersubjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo, a ampliação do espaço da política, essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática (p. 104, grifo do autor).

Como bem salienta,

afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política (Idem, p. 107).

Para ela,

o processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, [...] um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares

que foram definidos socialmente e culturalmente para eles (Idem, p. 109).

Sob esse aspecto é oportuno apontar que é através da luta pelo direito que se obtém a paz necessária para tal desenvolvimento. Nessa linha de raciocínio, inegável identificar que o escopo do direito é a paz, sendo meio para conquistá-la a luta dos povos, governos, classes sociais, indivíduos, sempre que o referido direito estiver sujeito às ameaças da injustiça.

Ihering (2005, p. 27) considera que “todos os direitos da humanidade foram conquistados pela luta; seus princípios mais importantes tiveram de enfrentar os ataques daqueles que a eles se opunham”. Assim, seja o direito de um povo, seja o direito do indivíduo, só se afirma por uma disposição ininterrupta para a luta, constituindo um sacerdócio contínuo e sem tréguas não só do Estado como ente público como de toda uma nação. Indo além, o autor defende que, “qualquer pessoa que se veja na contingência de ter de sustentar seu direito participa dessa tarefa de âmbito nacional e contribui para a realização da idéia do direito” (Ibidem, p.27).

É evidente que, numa coletividade, os entraves não são idênticos para todos, pois, se por um lado, cada um reage de uma forma em razão das afrontas e agressões que o dia a dia oferece, considerando seus interesses e valores imediatos, por outro, a vida de milhões de pessoas transcorre sem empecilhos ou barreiras consoante as delimitações determinadas pelo direito.

No primeiro momento, presentes os interesses e valores imediatos de um cidadão, observa-se que o grau de energia com que o

sentimento de justiça se concretiza frente a uma agressão constitui medida segura da importância que o direito possui em razão das especificidades de um cidadão, sua profissão e caráter. A suscetibilidade em relação à profissão adquire contorno especial por identificar que a ofensa se dirige a determinados dogmas que constituem o lastro principal daquele ofício, da mesma maneira em que a condição inerente à determinada ocupação pode gerar maior relevo a determinado princípio, com o que aumentará a suscetibilidade do sentimento de justiça se houver agressão a esse ou outros institutos.

Neste aspecto, o autor situa oportuno exemplo como o da **ofensa à honra**, mais precisamente honra especial ou profissional pertencente a determinado grupo social e, por isso, de maior sensibilidade quanto à natureza da agressão sugerindo o seguinte raciocínio,

contemplemos a profissão em que o sentimento de honra é mais desenvolvido, o oficialato. O oficial que não reage diante de uma ofensa à sua honra não mais está em condições de ocupar seu cargo. Por quê? A defesa da honra constitui dever de qualquer um. Por que esse dever adquire maior relevo para o oficial? Porque este tem o sentimento, totalmente justificado, de que no seu caso a afirmação corajosa da personalidade constitui requisito indispensável da sua posição, já que uma profissão que por sua natureza deve corporificar a coragem pessoal não pode tolerar a covardia entre seus membros, sob pena de rebaixar-se a si mesma (IHERING, 2005, p.46/47).

Contudo, na sua visão, o mesmo não se traduz em relação a outro seguimento profissional que é o do camponês, demonstrando que nesse ofício os valores irão se modificar em razão das especificidades inerentes ao homem do campo que encontra no trabalho sua maior necessidade e na propriedade seu real objetivo, correspondendo os dois à honra do camponês,

vejamos agora a profissão do camponês. Ali o mesmo homem que defende sua propriedade com tamanha obstinação demonstra uma insensibilidade notável em questões de honra. Qual é a explicação? Tal qual acontece com o oficial, encontramos-nos perante um sentimento coerente derivado do estilo de vida. É que a profissão do camponês não exige coragem, mas trabalho e este é defendido na propriedade. O trabalho e a aquisição da propriedade representam a honra do camponês. Um camponês preguiçoso, que não mantém suas lavouras em boas condições ou dissipa levianamente aquilo que possui, é desprezado pelos outros camponeses, tal qual o é entre os oficiais aquele que não resguarda sua honra (IHERING, 2005, p.47).

Nesse exemplo, cabe refletir que o homem, ao defender sua propriedade de maneira obstinada, mostra-se totalmente insensível em questões de honra, sendo justificável a distinção porque na profissão de camponês não se exige coragem, mas, trabalho que é o bem maior defendido na propriedade, tal qual o é entre os oficiais, aquele que não resguarda sua honra profissional como uma variante da honra entendida como valor social da pessoa, quer perante si mesma, quer perante seus concidadãos, não devendo ser desdenhada a lição diária que bem leciona sobre o conceito que uma pessoa faz de si mesma, pois, ainda quando não esteja em jogo o bom nome, não receberá alguém ultrajes de forma pacífica, sem repudiá-los até violentamente. Tal ocorre, por ser a honra identificada por Pimentel (1972, p. 152),

como conjunto de qualidades que exornam a pessoa humana, conferindo-lhe respeitabilidade social e estima própria. O homem, ser gregário, depende não apenas da satisfação do seu instinto de auto – afirmação, portanto da correspondente auto – estima, como também da aprovação do meio em que vive, que se revela na hetero-afirmação e, correspondentemente, na estima social.

Em consonância a esse raciocínio, válida é a lição de Miranda (1969, p. 272) quando se posiciona no sentido de que o homem necessita do “respeito dos seus concidadãos, por assegurar este prestígio ético –

social um direito inalienável: o da inviolabilidade do mesmo que corresponde à invulnerabilidade da sua honra”.

Tal categoria, reafirmada no discurso contratualista sobre o indivíduo e sua honra, que vem a ser exemplificado por Rousseau (2005), que salienta:

Logo que os homens começaram a se apreciar mutuamente, e que a idéia da consideração se formou em seu espírito, cada um pretendeu ter direito a ela, e não foi possível faltar com ela impunemente a ninguém. Daí surgiram, os primeiros deveres de civilidade, mesmo entre os selvagens; e daí, toda falta voluntária tornou-se um ultraje, porque, com o mal que resultava da injúria, o ofendido via nela também o desprezo à sua pessoa, muitas vezes mais insuportável do que o próprio mal (p. 66).

Por isso mesmo, ressalta que:

[...] A moralidade, começando a se introduzir nas ações humanas, e cada um, antes das leis, sendo único juiz e vingador das ofensas recebidas, a bondade conveniente ao puro estado de natureza não era mais a que convinha à sociedade nascente; que era preciso que as punições se tornassem mais severas à medida que as ocasiões de ofender se tornassem mais freqüentes (ROUSSEAU, 2005, p. 67).

Assim, em bem lançado comentário sobre a origem histórica da categoria **honra**, Hungria (1958) destaca que,

já nas leis de Manu eram objeto de punições as imputações difamatórias e as expressões injuriosas. Na Grécia, os crimes contra a honra eram previstos na legislação de Sólon. Em Roma, desde a mais remota época, eram punidas as ofensas ao *illesae dignitatis status, moribus ac legibus comprobatus*. A honra, entre os romanos, era como um direito público dos cidadãos, e os fatos lesivos desse status (*carmen famosum, contumelia, convicium, libellus famosus*) eram compreendidos no conceito amplíssimo da injúria [...] (p. 34, grifo do autor).

Obediente à mesma linha quanto aos antecedentes, Fragoso (1987) aponta que a categoria em estudo tinha especial atenção do poder público em Roma, e enquadrava os episódios lesivos desse status no conceito abrangente de injúria, enfatizando que,

para os romanos a honra era a *existimatio*, ou seja, direito da personalidade, representado pelo gozo do estado de dignidade conferido pelo direito civil romano. A noção de honra estava, assim, ligada à proteção jurídica outorgada pelo Estado ao cidadão (FRAGOSO, 1987, p.176).

A importância histórica dessa categoria pode ser observada já na época romana em razão do tratamento dispensado às pessoas que não possuíam bom conceito público e sofriam restrições quanto ao exercício de determinados direitos, tudo muito bem pontuado por Peixoto (1955):

Causas havia que, sem colocar o indivíduo em estado intermédio à escravidão e à liberdade e sem acarretar **capitis diminutio**, entretanto lhe restringiam a capacidade e lesavam-lhe a consideração social (**existimatio**) (p. 272, grifo do autor).

Entre as várias causas existentes no direito romano, geradoras de restrições da capacidade jurídica e consideração social, destaca o autor:

Intestabilidade. Era o estado de intestável e intestável era aquele que, em consequência de pena imposta, não podia ser testemunha nem recorrer ao testemunho alheio.

.....
.....

Infâmia. Havia quatro modalidades de infâmia: a) infâmia censória, resultante da notação do censor, que se chamava mais especialmente ignomínia, importava no desconceito social da pessoa notada e podia ocasionar sanções gravíssimas, como a exclusão do exército, das tribos ou do senado e a privação do voto; b) infâmia consular, quando o presidente de uma eleição, quase sempre o cônsul, recusava admitir, por indigno, um cidadão na lista dos candidatos; c) infâmia pretoriana, quando o pretor não permitia alguém postular por outrem (exceto parente próximo ou patrono), representá-lo ou ser representado em juízo; e d) infâmia legal, imposta pela lei às pessoas que incorriam em certas condenações ou exerciam profissões consideradas desonrosas, e que acarretava, entre incapacidades, a de ser senador, decurião, magistrado ou juiz.

.....
.....

Turpitude. Também chamada infâmia *facti*, por oposição à infâmia *juris*, era o menosprezo em que, perante a opinião pública, incorriam os indivíduos (*turpes personae*) que praticavam ações desonestas ou indecorosas, embora não incluídas no quadro jurídico da infâmia. A turpitude incapacitava-os para certos atos ou encargos em que se exigia dignidade pessoal, ex. o testemunho e a tutela, bem

como para serem instituídos herdeiros em detrimento de irmãos ou irmãs consangüíneas do testador (PEIXOTO, 1955, p.272/274).

Também é nessa histórica herança que se encontra a seriedade e o devido rigor na repressão em relação à responsabilização criminal pelo exercício irregular da acusação falsa ou sem fundamento. Como ensina Cruz e Tucci (1983, p. 26), “[...] reprimia-se, ainda, severamente a acusação falsa ou infundada quando já tivesse sido regularmente iniciada”.

Com efeito, na experiência repressiva romana de âmbito criminal observou-se durante uma determinada época maior objetividade na delimitação de acusações duvidosas, classificando-as em três espécies conforme descreve o autor:

a) Calumnia

[...] indicava o comportamento doloso do acusador perante o tribunal.

Para Mommsen, tal figura delituosa (a mais grave dentre elas) tipificava-se pelo “espírito de chicana do acusador” [...] consistia em incoar-se uma *actio* diante de uma *quaestio* com a consciência de que a acusação era desprovida de qualquer fundamento.

b) Tergiversatio

.....
.....
.....

[...] era desistir da acusação já iniciada. O acusador sério, isto é, aquele que promovia a acusação de boa-fé, apercebendo-se que o delito não restaria provado, poderia desistir da acusação sem sofrer qualquer punição.

.....
.....
.....

c) Praevaricatio

Punia-se igualmente a conivência entre acusador e acusado [...]

.....
.....
.....

O conluio deveria, inequivocamente, provocar a absolvição ou a mitigação da pena, o que, naturalmente, favorecia o imputado (CRUZ E TUCCI, 1983, p. 27/28).

Contudo, além da visão histórica, surgem outros importantes aspectos da análise da categoria **honra**, notadamente quando o tema tratado diz respeito à identificação da proteção legal do que se compreende em razão dessa categoria. Para Hungria (1958), o interesse que a norma chancela na hipótese,

refere-se ao bem material da honra, entendida esta, quer como o sentimento de nossa dignidade própria (honra interna, honra subjetiva), quer como o apreço e respeito de que somos objeto ou nos tornamos merecedores perante os nossos concidadãos (honra externa, honra objetiva, reputação, boa fama). Assim, como o homem tem direito à integridade do seu corpo e do seu patrimônio econômico, tem-no igualmente à indenidade do seu amor – próprio (consciência do próprio valor moral e social, ou da própria dignidade ou decoro) e do seu patrimônio moral. Notadamente no seu aspecto objetivo ou externo (isto é, como condição do indivíduo que faz jus à consideração do círculo social em que vive), a honra é um bem precioso, pois a ela está necessariamente condicionada a tranqüila participação do indivíduo nas vantagens da vida em sociedade (p.39).

A boa reputação é indispensável como esteio do status e sucesso do cidadão no campo social. Aquele portador desse requisito será sempre lembrado para ocupar posições de destaque na comunidade a que pertence, pois é do convívio em coletividade que se origina e se abstrai a saudável opinião dos demais, autorizadora da confiança necessária capaz de transmitir capacidade e responsabilidade para tanto. Não é por outra razão que o autor afirma:

Protegendo a honra individual, a lei penal defende, além do interesse dos indivíduos **uti singuli**, o interesse social, pois só se propõe evitar cizânias e vinditas no seio da convivência civil (**ne cives ad arma veniant**), como também visa impedir que se frustre o justo empenho do indivíduo em merecer boa reputação pela sua conduta orientada no zelo de deveres socialmente úteis (HUNGRIA, 1958, p.41).

Referindo-se a essa linha de pensamento Bittar (2003) acentua:

O reconhecimento do direito em tela prende-se à necessidade de defesa da reputação da pessoa (honra objetiva), compreendendo o bom nome e a fama de que desfruta no seio da coletividade, enfim, a estima que a cerca nos seus ambientes, familiar, profissional, comercial ou outro. Alcança também o sentimento pessoal de estima, ou a consciência da própria dignidade (honra subjetiva) [...] (BITTAR, 2003, p. 133).

Conclusões semelhantes são apresentadas por Gagliano e Pamplona Filho (2002, p. 182):

Umbilicalmente associada à natureza humana, a honra é um dos mais significativos direitos da personalidade, acompanhando o indivíduo desde seu nascimento, até depois de sua morte.

Poderá manifestar-se sob duas formas:

- a) *objetiva*: correspondente à reputação da pessoa, compreendendo o seu bom nome e a fama de que desfruta no seio da sociedade;
- b) *subjetiva*: correspondente ao sentimento pessoal de estima ou à consciência da própria dignidade.

Dentro dessas concepções destaca-se também Coelho (2003, p. 211) quando considera que:

A honra desdobra-se naquelas duas dimensões. A primeira é chamada de honra subjetiva e reúne os conceitos que a pessoa tem de si mesma. É a estima que cada homem ou mulher nutre em relação à respectiva pessoa. A segunda, chamada de honra objetiva, em que agrupam os conceitos que dela fazem os que a conhecem. Trata-se da reputação desfrutada pelo homem ou mulher no meio (social, profissional, científico etc.) em que vive e trabalha.

Já Fragoso (1987), ao identificar o que se deva entender por honra, faz menção à dicotomia honra subjetiva/objetiva existente na doutrina clássica, associando a primeira ao sentimento da própria dignidade e a outra, à reputação, bom nome, estima no grupo social, sendo, no entanto, contrário à diferenciação consoante os seguintes termos:

Essa distinção conduz a equívocos quando aplicada ao sistema punitivo dos crimes contra a honra: não proporciona conceituação unitária e supõe que a honra, em seu aspecto sentimental, possa ser objeto de lesão. [...], o conceito de honra é normativo e não fático. Ela não consiste na fatual opinião que o mundo circundante tenha do sujeito (boa fama) nem na fatual opinião que o indivíduo tenha de si mesmo (sentimento da própria dignidade) (FRAGOSO, 1987, p.178).

Procura consolidar seu entendimento afirmando que o objeto da chancela legal na repressão aos crimes contra a honra “é a pretensão ao respeito da própria **personalidade**. [...] é valor social e moral da pessoa, inerente à **dignidade humana**” (FRAGOSO, 1987, p. 178, grifo nosso).

Na sua visão, o norteador que caracteriza a ofensa traduz-se objetivamente em razão do sentido que conduta criminosa adquire e se desenvolve no seio social frente a um grupo de pessoas, atingindo “[...] a pretensão ao respeito, interpenetrando-se os aspectos sentimentais e ético-sociais da honra” (FRAGOSO, 1987, p.179).

Esse mesmo aspecto é realçado por Bitencourt (2003):

Mas, independentemente dessa distinção objetiva/subjetiva, que pode gerar dúvidas e levar a equívocos, honra é valor imaterial, insuscetível de apreciação, valoração ou mensuração de qualquer natureza, inerente à própria dignidade e personalidade humanas. Pela extensão que esse conceito abrange, não nos parece adequado nem dogmaticamente acertado distinguir honra objetiva e subjetiva, o que não passa de adjetivação limitada, imprecisa e superficial, na medida em que não atinge a essência do bem juridicamente protegido (p. 327/328).

Contudo, é importante apontar que o fortalecimento de qualquer posição, não pode ser entendido exclusivamente no seu âmbito, mas sim, por meio da compreensão das relações de subordinação e contradições que ela comporta, de suas inter-relações e articulações com outras posições. Nesse sentido, é importante destacar que existe vinculação da dicotomia honra objetiva/subjetiva com os elementos conceituais dos crimes pertencentes a essa categoria, o que torna indispensável

investigar as relações às quais essas posições encontram-se articuladas, considerando-se o contexto interacional em que são produzidas.

Preocupado com esses aspectos, adverte Bittar (2003):

[...] A violação produz reflexos na sociedade, acarretando para o lesado diminuição social, com conseqüências pessoais (humilhação, constrangimento, vergonha) e patrimoniais (no campo econômico, com abalo do crédito, descrédito da pessoa ou da empresa; abalo de conceito profissional). Com efeito, [...], a lesão se reflete, de imediato, na opinião pública, [...] (BITTAR, 2003, p. 34)

Nesse contexto, igualmente pondera Cecconello (2003):

No direito à honra, a pessoa é tomada frente à sociedade, ou ao círculo social que pertence, em razão da sua posição de destaque. Uma ofensa, com situações de humilhação, constrangimento, vergonha, descrédito profissional, poderá diminuir seu valor social, abalar o crédito moral que os fãs e outros entes próximos lhe depositavam (p.152).

Outrossim, através da análise de uma das modalidades de crime contra a **honra**, o injusto penal de injúria, encontra-se a justificativa a cancelar o aspecto subjetivo dessa categoria, pois nessa figura de ilícito não existe imputação de fato como nos outros ilícitos pertinentes a essa categoria (calúnia e difamação), mas emissão de conceito negativo sobre a vítima, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, termos que compõem a sua estima própria (são seus atributos pessoais). Nessa linha de raciocínio, melhor andamento pode ser observado em Hungria (1958), quando adverte:

Não há razão alguma, política ou jurídica, para repudiar-se, total ou parcialmente, na espécie, o tradicional critério de incriminação. Nenhuma contemplação merecem aqueles que, por ódio, despeito, rivalidade ou áspero prazer do mal, se fazem salteadores da honra alheia (p.43).

Além de levar em consideração o aspecto temporal na construção dessa categoria, delimita e interpreta com maior precisão o sentimento da honra, permitindo concluir que somos honrados porque no mais íntimo dos

nossos valores possuímos em tese, a proteção legal e imediata do poder estatal que tem como primeiro escopo o amparo aos interesses do cidadão e após, a preservação da sociedade dos dissídios e reações que maculam a comunhão social.

A honra na dicção do celebrado autor significa uma variante do egoísmo a justificar o nosso enorme apego à mesma e, por conseqüência, a mais forte dor moral quando nos ofendem, não havendo razão qualquer de natureza política ou legal para refutar esse critério que autoriza um melhor delineamento dos elementos indicativos da incriminação. Afinal, nenhuma tolerância deve ser admitida para os que, por ódio, despeito ou rivalidade, mantêm o sórdido e perverso hábito de saquear a honra que não lhes pertence.

Por isso, acrescenta Bittar (2003):

A necessidade de proteção decorre, principalmente, do fato de que a opinião pública é mais sensível a notícias negativas, ou desagradáveis, sobre as pessoas, cuidando o sistema jurídico de preservar o valor em tela, de um lado, para satisfação pessoal do interessado, mas, especialmente, para possibilitar-lhe a progressão natural e integral, em todos os setores da vida na sociedade (social, econômico, profissional, político) (p.135).

Outro aspecto ligado à categoria **honra** a merecer o devido destaque de Hungria (1958) é o relativo à indagação em torno dos motivos do ofensor. Embora admita ser viável a existência entre os indivíduos de uma faculdade de recíproca censura moral, “[...] merece punição o difamador tanguido de motivos estritamente egoísticos ou interesses subalternos, a visar, pura e simplesmente, à desonra ou à dor moral da pessoa atingida” (HUNGRIA, 1958, p.54).

A referida faculdade é visivelmente insustentável, principalmente por não ter apoio na lei e servir de esteio a diversos apuratórios de fatos

tidos como ilícitos ou maquiados nesse sentido, que sofrem a ingerência de combustível ideológico maldosamente destilado na mídia, acobertados por um cenário fortemente marcado por abusos e ofensas à honra alheia.

Aqueles que nela se apóiam são reconhecidamente atores da enorme fauna dos inquisidores de plantão, capazes de analisar e julgar a conduta de outrem com o mesmo peso de uma decisão que não comporta mais recurso. Têm o péssimo costume da divulgação açodada de informações com base num suposto clamor público, gerando um efeito traumático na vida de pessoas, não levando em conta, que tal conduta, estupra a imparcialidade que deve necessariamente estar presente no espaço público preservando-se a defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A delimitação legal à liberdade individual de censura torna concreto o exercício de direitos fundamentais à formação de uma coexistência pacífica entre Estado e cidadão, garantindo a sobrevivência do bem inestimável da incensurabilidade individual contra a atividade injuriosa ou difamatória, indispensável à proteção do interesse do particular, como também do interesse público.

O autor traz argumentos justos e precisos, reportando-se ao prudente pensamento de Manzini para apontar a inadmissibilidade da figura do censor moral, gestor do caráter alheio:

[...] Ninguém pode atribuir-se a faculdade de censura moral de outrem, qualquer que seja a moralidade do censurado ou o móvel do censor. Como diz Manzini, é inadmissível que um indivíduo qualquer assumindo uma função que ninguém lhe conferiu, se arvore em juiz da moralidade alheia, sem garantia alguma de sinceridade (HUNGRIA, 1958, p.55).

Partindo dessa premissa, estaria presente um direito privado de punição que sob o manto da proteção do interesse público, legitimaria a prática de ofensas, firmando precedente subversivo e perigoso.

Cabe também referência à Teoria dos *animi*, oriunda da época romana e merecedora da devida análise. É considerada excludente da prática criminosa, por afastar a caracterização da vontade de ofender por parte do agente que somente tem intenção de corrigir, aconselhar, brincar, narrar um fato ou se defender, exculpando dessa forma a conduta inicialmente apontada como delituosa. A esse propósito merece ser lembrada a prudente lição de Hungria (1958) quando afirma:

Nenhum desses pontos de vista, porém, é aceitável. Não há jamais o direito de ofender a honra. É verdade que, em casos excepcionais, a lei tolera certa liberdade de ataque, de censura ou de crítica (imunidade judiciária, imunidade de informações oficiais, imunidade de apreciação de obras artísticas, literárias ou científicas) e declara expressamente a impunidade; mas não se segue daí que seja conferido o direito de difamar ou injuriar. Em qualquer desses casos, se o agente revela o exclusivo fim perverso de ofender, ultrapassando os limites da estrita utilidade que ditou a isenção penal, já não será merecedor desta. O contrário valeria pelo contra-senso de uma legalização do crime (p.56).

Através dessas oportunas considerações, observa-se que o autor opta pela total inviabilidade do direito de ofender a honra, admitindo de forma excepcional a tolerância legal a determinados tipos de afronta à honra quando não for superada a delimitação da estrita utilidade que ditou a isenção legal. Em verdade, procurou o legislador dar relevo a situações de neutralização do propósito ruim e negativo de ofender, coibindo o excesso a certos limites.

Assim a pilhéria inconseqüente e de mau gosto, impondo ao ridículo, não deve ser associada a uma intenção inocente, a permitir que alguém se divirta utilizando-se da reputação ou decoro alheio. A vontade

de ofender jamais poderá ter a outorga do direito quando se coloca sob o manto da maledicência, sendo justo seu destaque quando diz:

Especial relevo merece a **caricatura**, que, quando isenta de grosseria, não deixa aflorar a perversidade da intenção. Desde, porém, que é ultrapassada a medida de um sã humorismo, expondo-se a pessoa ao escárnio, desaparece a boa-fé e torna-se evidente o *pravus animus*. É preciso, para reconhecer-se a ausência de dolo, que o *animus jocandi* seja o único escopo da ação, e que o fato se contenha na órbita do gracejo, de modo a afastar qualquer vontade de ofender (HUNGRIA, 1958, p. 57/58).

Idéia semelhante é defendida por Bitencourt (2003):

Na verdade, uma variedade de *animus* pode excluir, de alguma forma, a “responsabilidade penal” (grifos do autor) do agente: *animus jocandi* (intenção jocosa, caçoar); *animus consulendi* (intenção de aconselhar, advertir), desde que tenha o dever jurídico ou moral de fazê-lo; *animus corrigendi* (intenção de corrigir), desde que haja a relação de autoridade, guarda ou dependência, exercida em limites toleráveis; *animus defendendi* (intenção de defender), [...]; *animus narrandi*, quando o agente limita-se a relatar ou narrar o que sabe e deve fazer (BITENCOURT, 2003, p.339).

Este é também o entendimento de Bittar (2003) que nos parece irrepreensível ao afirmar que “se admite a distorção humorística da personalidade, desde que nos limites da comicidade e não ofenda a pessoa visada [...]” (p.135).

Ressalta-se assim a possibilidade dessa teoria acarretar a exclusão da responsabilização criminal do cidadão desde que exercida comedidamente e presentes alguns requisitos, onde “cabe a quem imputou demonstrar que não agiu com o objetivo de macular a honra do ofendido” (BITENCOURT, 2003, p.339). Havendo dessa forma uma inversão do ônus probatório.

Assim, somente através da luta pelo direito é que estará caracterizada a proteção desse bem, considerado como valor moral do indivíduo, alçado por muitos acima da própria vida, pois seria insuportável a convivência social se houvesse autorização para o ataque e achincalhe

à honra alheia, sacrificando-se a paz social face ao constrangimento, que acarretaria em cada um dos cidadãos.

É natural que muitas pessoas, considerando a delimitação legal, vejam no direito um estado de paz e de ordem, justificando-se tal assertiva pelas diversas facetas que o direito desenvolve no âmbito subjetivo, significando para alguns o gozo e a paz e, para outros, o trabalho e a luta.

Contudo, a paz é efetivamente produto da luta tenaz e exaustiva. Sendo assim, não se pode afirmar que a luta para o exercício de direitos permite uma evolução constante, gerando regras jurídicas já amadurecidas em razão da concretização dos atos jurídicos individuais. De um lado, deve ser reconhecido que o direito evolui de forma involuntária, orgânica, produzindo dispositivos legais amadurecidos lentamente, consoante a forma uniforme pela qual acontecem os referidos atos jurídicos, somados à idéia, como a ciência conclui as regras e conseqüentes efeitos deduzidos pela análise do direito preexistente.

Por outro lado, não são raras as situações em que as mutações, produto da evolução, só se materializam presente uma incursão por demais dolorosa contra interesses de um significativo número de pessoas, instalados e identificados a um pseudo direito existente de forma profunda que não podem ser modificados sem a presença de um ataque consistente.

Quem, de alguma maneira, enfrentar tais interesses levantando dúvida sobre a correta interpretação ou finalidade de uma norma utilizada por esse significativo número de pessoas, confronta a todos esses

interesses. Nessa linha de raciocínio, não pode ser esquecida a grande lição de que os maiores confrontos da história do direito, tais como independência de grandes nações, lutas contra a escravidão, a jornada de trabalho, a liberdade de expressão e a comunicação, só alçaram ao sucesso após séculos de conflito sangrento e doloroso com a perda de líderes e mártires como preleciona Ihering (2005):

Todas as grandes conquistas da história do direito, como a abolição da escravatura e da servidão, a livre aquisição da propriedade territorial, a liberdade de profissão e consciência, só puderam ser alcançadas através de séculos de lutas intensas e ininterruptas (p.31).

Assim, historicamente, o direito proporciona episódios de lutas, batalhas, sacrifícios, revelando um quadro diferenciado daquele em que se pensa a formação do direito seguida de um processo indolor, espontâneo, independente de qualquer esforço, repousando sobre uma falsa idealização carregada pelo romantismo. Não se pode esquecer o fato de que o direito só se construiu pela ação de onde retira sua força e se investe na missão de bem direcionar a vida dos cidadãos. O autor consagra essa realidade com a maestria que lhe é peculiar aduzindo para tanto o seguinte:

Da minha parte, estou convencido de que foi necessário um esforço muito mais penoso para atingir esse objetivo e que até mesmo as normas jurídicas mais elementares – como por exemplo, as regras já referidas do Direito Romano das épocas mais primitivas, entre as quais a que confere ao proprietário a faculdade de reivindicar seus bens em mãos de quem os detenha, e ao credor, a de vender como escravo o devedor insolvente – tiveram de ser conquistadas numa luta árdua até que obtivessem aceitação geral e pacífica (IHERING, 2005, p.34).

Não se pode subestimar, nesse particular, a influência da cidadania romana conquistada através de intensa luta provocada pela negação e violação de direitos. Historicamente o período romano

desperta a visão de um momento marcado segundo Funari (2003, p. 50) pela “[...] luta pelos direitos sociais e pela cidadania entre aqueles que tinham direitos civis plenos e os demais grupos”, sendo importante afirmar que o termo “[...] plebe como grupo surgiu no processo histórico de luta contra os privilégios dos patrícios. Era um termo para englobar todos os cidadãos romanos sem os mesmos direitos dos oligarcas” (FUNARI, 2003, p. 51).

A luta inicialmente existente entre patrícios e plebeus para uma maior igualdade no exercício dos direitos civis e políticos foi o grande norteador para a efetiva evolução naquela época. A necessidade de uma maior participação do povo no governo acontece em 494 a. c. quando a plebe obtém acesso à magistratura (forma de poder vigente), delimitando assim o arbítrio dos patrícios como ensina Alves (1983, p. 15):

[...] A plebe não tinha acesso à magistratura, e revoltada com o arbítrio dos magistrados patrícios, sai de Roma, em 494 a. C., e se dirige ao monte Sagrado, com o objetivo de fundar ali uma nova cidade. Os patrícios, em face disso, resolvem transigir, e a plebe retorna, após obter a criação de duas magistraturas plebéias: o tribunato [...] e a edilidade da plebe [...].

É evidente que esse tipo de confronto surge nitidamente da exclusão e da submissão como instrumentos da dominação, não sendo outra a lição deixada por Peixoto (1955):

A plebe, além de excluída dos cargos públicos, achava-se, na maior parte, economicamente escravizada aos capitalistas patrícios, em consequência de dívidas contraídas em condições vexatórias, quer para atender ao serviço militar gratuito e oneroso (pois o conscrito devia adquirir à sua custa, o armamento e equipamento), quer para promover os trabalhos agrícolas que as guerras freqüentes desorganizavam (p.35).

Outro grande avanço de forte apelo social foi o introduzido pela Lei Poetélia Papíria, de 326 a. C. que acabou com a possibilidade do

cidadão ser reduzido à escravidão por força de dívida contraída segundo Del Giglio (1970) ao afirmar que “[...], rogada pelos cônsules *Poetelius* e *Papirius*, proibiu o *nexum*, isto é, que o devedor insolvente respondesse com o próprio corpo, e sim com o patrimônio” (p.100).

Afirmção semelhante pode ser encontrada em Funari (2003):

Outra medida de igual – ou talvez até maior – importância social foi a abolição da servidão por dívida, determinada pela Lei Poetélia Papíria, de 326 a . C. Até então, os cidadãos pobres não tinham direito de manter a própria liberdade. Escravizados, ainda que temporariamente, perdiam todos os direitos civis. Por isso, o historiador Tito Lívio, na época do imperador Augusto (fim do primeiro século a . C.), não hesitou em dizer que a Lei Poetélia Papíria trazia a liberdade, fundamento essencial da cidadania (FUNARI, 2003, p.54).

De uma maneira ou de outra, a luta para a conquista e exercício de direitos sempre foi o centro de conflitos, cabendo também destacar na sua dicção que, diferentemente

[...] dos gregos, sempre ciosos do direito de cidadania, os romanos a utilizavam como mecanismo de cooptação da lealdade de outros povos. A concessão de cidadania a aliados era fator importante para a acomodação das elites nos territórios conquistados (FUNARI, 2003, p.56).

Por outro lado, cabe frisar que a oligarquia de forte presença e domínio em Roma,

[...] propiciou uma crescente preocupação dos cidadãos quanto ao abuso de poder e à corrupção. Legislação contra essas práticas tornou-se importante meio de garantir os direitos dos cidadãos, como se pode deduzir de uma lei datada de 122 a. C.[...]

.....
.....
.....

Ao menos em termos legais, os cidadãos comuns podiam, portanto, recorrer dos abusos de autoridade cometidos pelos poderosos (FUNARI, 2003, p.60).

A grande lição da experiência romana na luta pelo direito e fundamental no conceito moderno de democracia está no fato de que a vida política romana era muito menos controlada pela aristocracia do que possa a princípio parecer. Vêm de Roma diversas características

identificadas com as modernas noções de cidadania e participação popular na vida social. Não é por outra razão que o autor preleciona:

A invenção do voto secreto, em Roma, tem sido considerada a pedra de toque da liberdade cidadã. O Fórum pode ser considerado o símbolo maior de um sistema político com forte participação da cidadania. Lá, os magistrados defendiam seus pontos de vista e tentavam conseguir o apoio dos cidadãos (Ibidem, p.76).

Juntamente à evolução de tais direitos, na ótica de Mondaini (2003) novas formas e funções indicadoras de relações ágeis entre indivíduos, sociedade e aparelho estatal foram se constituindo nesses três séculos: primeiro, o Estado liberal, garantidor da liberdade civil dos indivíduos; da cidadania passiva e da não intervenção na vida privada; depois o Estado democrático, o instrumento idealizador da igualdade política entre os indivíduos, da cidadania ativa e do incentivo no jogo político; e, mais adiante, o Estado do bem – estar social, o responsável pela efetivação da igualdade social entre os indivíduos, da jus–cidadania e da administração/ distribuição dos recursos materiais.

Contudo, na historicização da luta pelo direito considera que,

[...], o indiscutível ponto de partida para o desenvolvimento dos direitos de cidadania tem sua localização no século XVII. Foi quando um país se envolveu naquela que é considerada a primeira revolução burguesa da história. Falamos aqui, é claro, da Revolução Inglesa (MONDAINI, 2003, p.116).

Acrescenta ainda que tal momento de crucial importância, “[...] nos abriu a possibilidade histórica de um Estado de direito, um Estado dos cidadãos, regido não mais por um poder absoluto, mas sim, por uma Carta de Direitos, um *Bill of Rights*”. (Ibidem, p. 129, grifo do autor).

Não se poderia deixar de mencionar o pensamento de Coutinho (1997), para quem:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 1997, p. 146, grifo nosso).

Na sua visão cidadania está organicamente ligada à idéia da luta pelos direitos, constituindo com soberania popular e a democracia, “[...] processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações” (Ibidem, p. 146). Portanto, não é dada graciosamente ao cidadão, é produto de um conflito que tem como eixo a disputa entre classes, de baixo para cima, resultado da história.

Ressalta a importância histórica do pensamento político de John Locke que viveu no século XVII, sobre a existência dos direitos naturais, onde os indivíduos “enquanto seres humanos (e não mais enquanto membros da *polis*, como entre os gregos, ou enquanto membros de determinado *estamento*, como na idade média), possuiriam direitos” (Coutinho, 1997, p. 147). Destacando ainda, que a garantia desses direitos naturais na leitura de Locke estaria vinculada à contratação por esses indivíduos entre si, da criação de um Estado que teria como principal objetivo a proteção desses direitos considerados inalienáveis.

Para o autor, embora essa concepção tenha um fundamental papel revolucionário, por afirmar “a liberdade individual contra as pretensões despóticas do absolutismo” (COUTINHO, 1997, p.148), restringiu seu caráter universalista, visto consagrar a ideologia da classe burguesa ao considerar como direito natural básico, o direito de propriedade impondo uma desigualdade entre os homens.

Insiste no caráter histórico da luta pelos direitos na construção da cidadania, reportando-se à importante contribuição do sociólogo britânico T. H. Marshall que:

[...] definiu três níveis de direitos de cidadania e, baseando-se na história da Grã-Bretanha, traçou uma ordem cronológica para o surgimento desses direitos no mundo moderno, descrevendo um processo que se inicia com a obtenção dos direitos civis, passa pelos direitos políticos e chega finalmente aos direitos sociais (COUTINHO, 1997, p. 149).

O que indiscutivelmente demonstrou que Marshall, com maior lucidez, percebeu a real importância dos direitos da cidadania em uma democracia, garantidores de liberdades públicas e protetores dos cidadãos contra o abuso e desvio de poder estatal. Essa classificação passou a constituir historicamente a delimitação da categoria cidadania na modernidade.

Outro não é o pensamento de Giddens (2001) quando preleciona:

[...] Marshall descreveu um cenário de equilíbrio entre os efeitos desarmonizadores das desigualdades entre as classes sociais e as consequências integrativas dos direitos da cidadania. Marshall não usou o termo “democracia” com muita frequência, mas sua análise do desenvolvimento progressivo da cidadania pode, sem dúvida, ser considerada uma teoria da evolução democrática (p. 291, grifo do autor).

Com destaque à especial atenção dada à defesa dos direitos à previdência social quando ficou reconhecido no contexto da análise global da cidadania, a importância destes para a teoria da democratização:

Os direitos da previdência social completam a contento e aprofundam o caráter “vazio” da democracia diagnosticado por Marx. Quando aliados aos outros dois tipos de direito de cidadania, os direitos da previdência social proporcionam a integração plena e “completa” do cidadão na ordem social mais ampla. O cidadão deixa de representar um mero “eleitor abstrato”, aparecendo como indivíduo de carne e osso com necessidades materiais (GIDDENS, 2001, p. 293, grifo do autor).

Contudo, afirma Coutinho (1997) que a concepção da modernidade reside na intensificação das lutas para aquisição da cidadania,

ou seja, concebê-la como uma época histórica marcada pela promessa da plena emancipação do homem de todas as opressões e alienações de que tem sido vítima, [...] (p. 165).

O que nos reserva o compromisso e a obrigação de continuar na luta para a construção de uma sociedade marcada pela ampliação concreta da cidadania, pois como diz Odalia (2003) “quando o Estado falhar nessa sua principal missão, ao cidadão resta o direito de sublevação” (p. 167).

Não por acaso lembra COGGIOLA (2003, p. 337), já na última década do século XX, que um movimento de “retorno da ética” vem se delineando como expoente da história do pensamento e da política atuais. O debate ético, extensivo a todos os domínios – bioética, ética jornalística, ética filosófica, ética esportiva etc, não é mais ausente na ética jurídica. Seja para discutir: 1- a questão dos atuais níveis de criminalidade sem precedentes na história, invocando-se hoje com veemência o papel da educação na contenção desses níveis; 2- a questão da genuinidade da conquista de direitos políticos e sociais, sem a básica consolidação dos direitos civis. Garantir-se-ão, de fato, os direitos de representação política, de exercício crítico da cidadania, de reivindicações sociais e os de direito ao exercício de direito se carece lastro aos direitos civis, os básicos das liberdades? Até que ponto o cidadão pode declarar-se em usufruto de um direito político ou social, se não vê garantido, na base, os seus pilares sustentantes representados pelos direitos fundamentais? 3 – a questão da importância dos direitos

humanos, entendendo-se que ninguém mais nega, hoje, que a sua vigência independe de seu reconhecimento institucional, ou seja, conforme afirma Comparato (2003a), de sua consagração no direito positivo estatal como direitos fundamentais.

Para o autor, mesmo quando despida de garantias efetivas de seu cumprimento, é “[...] preciso não esquecer, [...], que o Direito vive, em última análise, na consciência humana” (COMPARATO, 2003a, p. 136). Ainda que desacompanhados de instrumentos assecuratórios próprios, eles não deixam de ser sentidos no meio social como exigências impostergáveis. Por isso, preleciona:

[...] Uma proclamação de direitos, mesmo quando despida de garantias efetivas de seu cumprimento, pode exercer, conforme o momento histórico em que é lançada, o efeito de um ato esclarecedor, iluminando a consciência jurídica universal e instaurando a era da maioria histórica do homem (Ibidem, p.136).

Até porque, a compreensão da dignidade da pessoa humana e de seus direitos, historicamente correspondem à dor física e moral oriunda do grande surto de violência onde:

[...] Os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, as mutilações em massa, os massacres coletivos e as explorações aviltantes faz nascer na consciência, agora purificadas, a exigência de **novas regras de uma vida mais digna para todos** (Ibidem, p. 37, grifo nosso).

A luta para o exercício de direitos legalmente e legitimamente conquistados advém, em regra, da agressão a esses mesmos direitos. Assim, nenhuma nação ou qualquer cidadão estará isento dessa situação considerando a contraposição oriunda do conflito que irá se estabelecer apresentando de um lado o propósito de um ente em violar o direito e do outro o de defendê-lo. Em âmbito internacional tal luta se convola em

guerra, na seara nacional, evidencia-se pela revolta do povo contra o ato autoritário e contrário à Carta Magna do País por parte do déspota, até porque muitos são derrubados quando não honram seus compromissos constitucionais, no campo individual, pelo exercício de uma defesa admitida legalmente, o que permite concluir que tais hipóteses possuem a mesma identidade convolada na luta pelo direito.

Questão de rara importância que se coloca para quem tem o direito violado é a relativa à defesa ou abandono do direito pelo seu titular, sendo evidente afirmar num primeiro plano que a decisão é de exclusiva responsabilidade do mesmo e, seja qual for, sempre importará numa perda. Nesse prisma, o questionamento pode adquirir nova coloração direcionada para o valor do objeto referente ao litígio, não sendo outro o entendimento ministrado pelo autor:

Violado um direito, o titular defronta-se com uma indagação: deve defender seu direito, resistir ao agressor, ou, em outras palavras, deve lutar ou deve abandonar o direito para escapar à luta? A decisão a esse respeito só a ele pertence. Seja qual for essa decisão, ela sempre envolve um sacrifício: num caso o direito é sacrificado em favor da paz, noutro a paz em favor do direito (COMPARATO, 2003a, p.36).

A essa colocação são adicionados novos ingredientes:

[...] Qual é o sacrifício mais suportável, face às características do caso concreto e da pessoa nele envolvida? O rico, para preservar a paz, poderá desistir da quantia em litígio se a considerar de pouca monta; já para o pobre, a mesma quantia poderá ser relativamente vultosa, e por isso preferirá sacrificar a paz para defendê-la (Ibidem, p. 36/37).

Consoante o raciocínio, a luta pelo direito sofreria solução puramente matemática, confrontando-se os prós e contras de cada uma das opções visando a uma solução, contudo vida real associada à experiência diária nos aponta diversos entraves, como medidas judiciais em que o valor pretendido não corresponde em proporção ao desgaste de

energia, aborrecimento, custas, honorários advocatícios, morosidade da justiça, enfim, ausência do compromisso do poder público na identificação de prioridades na atribuição de dignidade a bens jurídicos.

A resposta efetiva do sentimento de justiça diante de uma lesão de direito significa a coragem e a determinação em repudiar a afronta, atitudes que representam pedra de toque do caráter. Não é o mero vil metal, mas a dor moral da injustiça sofrida que conduz a vítima para a via da medida judicial. A reducionista que mistura a questão de direito com a questão de interesse financeiro, perde toda justificativa porque o golpe que o descaso e o arbítrio desferem contra o direito não atinge apenas a este, mas também a própria pessoa. O que pretende a vítima é legitimar o seu bom direito conforme a coerente leitura do autor:

Não é o prosaico interesse pecuniário, mas a dor moral da injustiça sofrida que impele a vítima a instaurar o processo. O que se tem em mente não é recuperar o objeto do litígio – talvez, como muitas vezes ocorre em casos como esses, ele o terá doado a uma instituição de caridade, para fixar os verdadeiros motivos que o conduzem ao litígio. O que pretende é fazer prevalecer seu bom direito. Alguma coisa no seu interior lhe diz que não pode recuar, que não se encontra em jogo o valor do objeto em litígio, mas sua personalidade, sua honra, seu sentimento de justiça, seu auto – respeito. Em poucas palavras, o processo transforma-se de uma questão de interesse numa questão de caráter: o que está em jogo é a afirmação ou a renúncia da própria personalidade (COMPARATO, 2003a, p.38).

Por outro lado, a história também indica a existência de uma falta de compromisso com a luta, sob o manto da paz em prejuízo de um direito cuja concretização demanda da pessoa incessante persecução e sacrifício para sua conquista. Como aferir o comportamento do interessado? Juridicamente a referida conduta é inegavelmente reprovável e fere a razão de ser do direito. Com efeito, jamais representará o consenso numa coletividade, pois o direito só se renova

através do combate persistente contra a ilegalidade, sendo este o verdadeiro compromisso sustentado pelo autor:

[...] A resistência contra uma afronta ao nosso direito, que ofenda a própria personalidade, ou seja, contra uma violação do direito que por sua natureza assuma o caráter de um menosprezo consciente do mesmo, de uma ofensa pessoal, constitui um dever. Constitui um dever do titular do direito para consigo mesmo, pois representa um imperativo de autodefesa moral; e representa um dever para com a comunidade, pois só por meio de tal defesa o direito pode realizar-se (COMPARATO, 2003a, p.39).

O bem lançado entendimento por ele desenvolvido demonstra que a resistência contra uma afronta a direito do cidadão, que ofenda a sua personalidade, constitui antes de tudo, dever do titular do direito para consigo mesmo, pois representa um imperativo de autodefesa moral e também dever para com a comunidade, pois só por meio de tal defesa, o direito pode realizar-se, gerando a conscientização nesse sentido como forma de aperfeiçoamento e amadurecimento para tal. É importante enfatizar que a luta para o exercício e concretização de direitos não se resume simplesmente a uma condição puramente física, mas também moral, de forma a autorizar a defesa do direito como garantia das condições de vida em sociedade.

Assim, o cidadão tem o dever de repudiar toda e qualquer agressão, não sendo suficiente a previsão abstrata das condições de existência por parte da norma jurídica, torna-se indispensável que o titular do direito as defenda em cada oportunidade que tiver, mais precisamente quando surgir o ato de arbítrio.

A respeito, observa Ferrajoli (2002, p. 755):

O sentimento dos próprios direitos fundamentais [...] equivale, justamente pelo seu caráter universal, igualitário e indivisível, ao sentimento dos direitos fundamentais de outros, e por esta razão ao reconhecimento dos outros como pessoas, dotadas do mesmo valor associado à própria pessoa.

Caracterizando o amor próprio jurídico oriundo da disposição de cada cidadão em lutar não só em razão dos próprios direitos como os de toda a coletividade a que pertence, pois

[...] pela luta pelos direitos, que quer dizer o seu constante exercício e a sua tenaz defesa contra todo possível obstáculo, ameaça ou violação, pode ser garantida a efetiva posse e a conseguinte valorização da pessoa. Um direito não exercitado ou não defendido é destinado a caducar e, ao fim, sucumbir (FERRAJOLI, 2002, p.755).

De outro lado, a luta pelo direito não se resume a um instrumento de proteção dos direitos agredidos. É de toda sorte, momento para criação, reivindicação e chancela de direitos, tudo tendo por base a existência de conflitos em caráter individual e coletivo. Não é por outra razão que o autor afirma:

Todos são frutos de conflitos, às vezes seculares, e foram conquistados com revoluções e rupturas, a preço de transgressões, repressões, sacrifícios e sofrimentos [...]

[...], são fruto de opções e a expressão de carências historicamente determinadas e, sobretudo, o resultado de lutas e processos longos, disputados e exaustivos (Ibidem, p. 756).

Nesse contexto, válida é a preocupação de Luca (2003) para quem: “A distância entre a letra da lei e sua efetivação prática esteve longe de ser pequena” (p.469), pois na sua visão, “a garantia de direitos nos textos legislativos, ainda que essencial, não basta para torná-los efetivos na prática” (p.488).

Com esteio nesse raciocínio convém apontar o vínculo existente entre o direito objetivo, assim entendido como a norma jurídica colocada com o escopo de padronizar o comportamento humano e o direito subjetivo como faculdade que possui sua base justamente no direito norma. A interação dessas formas do direito permite concluir que a

dependência existente entre o direito objetivo e o subjetivo se concretiza com igual intensidade de um para outro e vice – versa. Essa é outra grande lição ministrada por Ihering (2005, p. 58):

Acredito reproduzir fielmente a idéia mais corrente ao afirmar que essa relação consiste no fato de que o direito objetivo constitui pressuposto do direito subjetivo. Um direito concreto só pode constituir-se quando se achem presentes os pressupostos de que o direito abstrato deriva sua existência. Segundo a doutrina dominante, esse vínculo encerra todas as relações entre os dois tipos de direito. Mas essa concepção é inteiramente unilateral, pois realça tão-somente a dependência do direito concreto em relação ao abstrato; omite o fato de que essa relação de dependência se estabelece com igual intensidade em sentido inverso. O direito concreto não só recebe vida e energia do direito abstrato, mas também a ele as devolve. A essência do direito consiste na sua realização prática. Uma norma jurídica que nunca tenha alcançado essa realização, ou que a tenha perdido, já não faz jus a esse nome (IHERING, 2005, p. 58).

Por sua vez, o sincero sentimento de justiça que acompanha o cidadão destemido e comprometido com o cumprimento da lei, jamais poderá ser maculado pela falta do dever da solidariedade, constituindo outra importante idéia sustentada pelo autor:

Quando prevalecerem essas condições, os homens que tiverem coragem de lutar pela aplicação da lei passarão por verdadeiros mártires. O enérgico sentimento de justiça de que se sentem possuídos e que não lhes permite ceder terreno ao arbítrio investi-los-á numa missão. Abandonados por aqueles que deveriam ser seus aliados naturais, têm de enfrentar sozinhos a torrente de violações da lei, alimentada pela indolência e covardia geral. E, quando à custa de pesados sacrifícios conseguem alcançar ao menos a satisfação de terem permanecido fiéis a si mesmos, só colherão a ironia e o escárnio dos seus semelhantes. A responsabilidade por tal estado de coisas não recai sobre a parcela da população que infringe a lei, mas sobre aquela que não tem coragem de lutar pela sua observância (Ibidem, p.60/61).

O titular de um direito não só o defende com também a própria lei, e com ela, a ordem essencial à vida em sociedade. A justiça e o direito não nascem numa determinada sociedade simplesmente porque o magistrado se encontra apto a proferir sua sentença em razão de um conflito preexistente ou o aparato policial a apurar um ilícito penal e

identificar sua autoria, cada qual tem o dever de colaborar para que isso possa fazer parte do mundo real, dizimando o arbítrio e a ilegalidade sempre que estas se fizerem presentes.

Todo cidadão é um tenaz guerreiro pelo direito, no interesse da sociedade em que vive. Poder-se-ia até afirmar que, na luta pelo exercício de um direito, o cidadão é levado ao combate por um interesse exclusivamente material, outro, pela dor oriunda da agressão a direito seu, e um terceiro, pelo nobre sentimento do dever, no fim, todos possuem um único objetivo, a resistência contra o arbítrio. Precisa a respeito do assunto é a lição de Ihering (2005, p. 63):

O sentimento provocado pela ofensa ao direito do indivíduo acha-se impregnado de um motivo egoísta, mas aquele outro sentimento, provocado pela violação de qualquer direito, tem sua origem exclusivamente na ascendência moral que a idéia do direito exerce sobre a mente humana. Representa o protesto de um vigoroso caráter moral contra o atentado ao direito e constitui a manifestação mais bela e edificante do sentimento de justiça.

O que caracteriza uma forma de idealismo, privilégio das almas mais nobres, porque do contrário, com a sucumbência do direito da vítima assiste-se ao desmoronamento da própria lei. A impotência, descaso, omissão e má-fé do poder público para com o sentimento de justiça do qual é o principal devedor demonstra a falta de sintonia para com a real necessidade de um povo ou classe social.

Logo, defender as liberdades, valores democráticos e princípios republicanos é mais fácil quando não se tem poder para recortá-los, subvertê-los ou cerceá-los. O momento crucial chega com o exercício do poder, com todas as suas instabilidades onde se destaca o gestor devidamente comprometido com a democracia daquele que apenas se

valeu das liberdades e do regime democrático para atingir seu objetivo, destruindo o caminho que permitiu tal posicionamento para assim gerar obstáculo para outros perpetuando-se no poder.

Por outro lado, é muito mais tranquilo optar por um lado e combater quando se está frente a uma tirania. Complicado é localizar o lado correto e resistir quando o que aparenta ser democrático não se mostra por inteiro e à boa luz, preferindo o ardil, a fraude, a simulação, a mentira e a malícia.

Dessa forma, afrontar direitos e garantias individuais chancelados pela Lei Maior de uma nação é o contínuo e insuportável menu oferecido por alguns gestores da coisa pública que se dedicam a um caminho autoritário determinando a sua ótica da vida como sendo a opção justa em direção ao bem comum. Esquecem que tal comportamento indica inequívoca intolerância à diversidade de pensamentos e opiniões, à crítica e à contestação, não devendo se furtar à obrigação de esclarecer e justificar-se à comunidade por seus atos e omissões conforme determina a história. Numa democracia moderna, o espaço destinado ao cidadão público se torna cada vez mais delicado, impondo a quem se encontra investido num cargo público de relevo, o dever de prestar esclarecimentos sempre que provocado nesse sentido, sendo natural tal conduta. Para quando acusado este cidadão pelos meios de comunicação da prática de ilícitos, consiga se defender das denúncias, que seguem um odioso padrão básico.

Nesse árduo caminho, a democracia encontra-se violentada, considerando que o possível infrator termina julgado na imprensa e na

opinião pública, sem a oportunidade de direito de defesa, vulgarizando-se os instrumentos legais pertinentes que deveriam ser aplicados no lugar das vias de caráter temerário, porém usadas como arremedo de autoridade policial e judiciária. Na verdadeira democracia, a contrapartida do dever de informar é o direito ao devido processo legal e ampla defesa em foro próprio.

Assim, quando a lei não consegue reprimir com o devido sucesso tais manifestações de caráter duvidoso, coloca o cidadão frente a um dilema delicado, expondo-o ao desprestígio dos seus concidadãos, prejudicando a sua honorabilidade, considerando a existência de leis injustas e instituições viciadas, suprimindo espaço para a realização e desenvolvimento do direito do cidadão que é perseguido, quando mais necessita de apoio e solidariedade, permitindo com tal estado de coisas o danoso hábito de tolerar a injustiça e sentir nela um mal inevitável.

Quando o cidadão não repudia a afronta a sua honra, personalidade e por covardia ou desídia abandona seu bom direito ou costuma medi-lo pelo aspecto puramente material ou pecuniário, fácil é concluir que outro sentimento não terá em relação à comunidade em que vive.

O magistério do autor mais uma vez se faz indispensável para se saber de que forma um povo defenderá, quando necessário, seus direitos sejam políticos internos sejam externos, assim:

A verdadeira escola de educação política dos povos é o direito privado, não o direito público. Para saber de que forma um povo defenderá, quando necessário, seus direitos políticos internos e a posição que lhe cabe no plano internacional, basta verificar como o indivíduo defende seu direito individual no dia-a-dia da vida privada (IHERING, 2005, p.74).

Ninguém se atreverá a espoliar dos seus valores supremos um povo em cujo seio se generalizou o hábito de cada um participar da construção e defender denodadamente o seu direito, mesmo nas menores coisas. A posição política de um povo no interior e no exterior depende da sua energia moral. O cidadão tem ciência de que, da mesma maneira que, no seu direito, defende o direito em geral, assim também, defendendo este, defende seu direito individual, principalmente quando se envolve na sua idealização e materialização.

Não foi por outro motivo que Carvalho (2003), ao tratar do avanço no Brasil dos direitos sociais – período 1930/1945, conclui:

[...] foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2003, p. 110).

Numa sociedade onde existe o irrestrito respeito à norma jurídica, não se observa espaço para o arbítrio e injustiça. É no sentimento de justiça saudável e firme de cada cidadão que o Estado encontra o lastro de sua energia e existência fortalecendo-se para opor-se aos seus inimigos. O verdadeiro sentimento de justiça se concretiza com a independência, clareza e firmeza dos órgãos públicos notadamente da polícia, magistratura e legislativo. Qualquer norma considerada injusta ao conceito de uma nação, qualquer instituição que conclame o ódio gera desgaste e prejuízo ao sentimento geral de justiça de forma a romper a interação existente entre a idéia do direito e o interesse do Estado. O direito que não corresponde às mais sinceras reivindicações de uma nação não inflige afronta somente ao respectivo objeto, mas à própria

personalidade de todo um povo, ferindo gravemente o sentimento de justiça que haveria de reinar. A certeza para o perfeito exercício do direito não reside na ausência da luta, mas antes no fato de que o direito surge como conquista e consequência do conflito.

4. A CATEGORIA ANOMIA E A EDUCAÇÃO POLÍTICA

Entre a infração à ordem vigorante e o estabelecimento da ordem nova existe um período provisório e, freqüentemente, instável, que muda de leito, até que se defina em nova constituição, assim entendida aquela fixada e ordenada pelo poder constituinte do povo (FAORO, 1986, p. 21).

É indispensável no contexto desse trabalho apontar a necessidade da utilização de definições oriundas da sociologia, mas precisamente da categoria anomia devidamente associada à questão da erosão da lei e presente em diversos campos da sociedade notadamente nas instituições públicas, inclusive nas universitárias. Não se deve perder de vista, que a lei existe, mas é a toda hora e minuto desrespeitada e afrontada em razão da falta de compromisso na luta contra a impunidade, o que fragiliza a correta resposta a essa situação.

Assim, transgressores continuam cientes de que vale a pena manipular com inegável escárnio o espaço público agredindo a ética e o bom senso, igualando-se a outros tantos na percepção deturpada da prática ilícita e na efetiva certeza de que nada acontecerá, condenando todos à falência do social e à violência, demonstrando que, mais uma vez, a incompetência se fez presente.

Logo, o que se pretende nesse momento é a identificação do oportuno tema partindo da sua definição como fenômeno social caracterizador de distúrbios, dúvidas e incertezas onde as regras delimitadoras do comportamento humano carecem da respectiva validade pelo enfraquecimento de suas sanções.

Como bem salientou Faoro (1986):

Em consequência do colapso do poder constituído desaparece mais do que o estatuto de poder, na sua forma documental e fixado de acordo com normas consentidas. O próprio poder, o novo poder que se instaura, se apóia, na primeira hora, em momento que necessariamente se apresenta com o caráter de transitoriedade, unicamente na força (FAORO, 1986, p. 25).

A respeito do assunto o autor ainda afirma:

Um grupo, em nome de si mesmo, mas, em regra convencido de que expressa a vontade popular, impõe seu comando: manda porque pode mandar, porque dispõe dos instrumentos de coação política. Ele permanecerá no poder enquanto contar com a força, verificada na eficiência de seus meios, em permanente tensão (FAORO, 1986, p. 25).

Tal estado de coisas só é possível quando não se tem escrúpulo e se vislumbra, por práticas que implicam em **“trocas”** para quem possui autonomia decisória na administração pública, utilizando-a de forma nociva, visualizando a obtenção de vantagens indevidas e ilícitas para pessoas ou grupos de pessoas em retribuição a falsas denúncias por esses promovidas que, por sua vez, se convolam em instrumentos mordazes no jogo político cotidiano e maculam mortalmente a cidadania democraticamente conquistada no seio universitário, ferindo o sentimento coletivo pelo rompimento do que é considerado socialmente bom e correto.

Com efeito, também aponta:

A primeira debilidade se manifesta a partir do momento em que a ordem estatal, [...], não gera mais consenso, no sentido da ordem e da coesão política, acerca das regras fundamentais que permitem o jogo democrático.

.....

.....O colapso prescinde de um ato de força – revolução, golpe, etc. – como demonstram situações anômicas, que geram mal-estar geral e o sentimento de anarquia [...] (Ibidem, p. 89/90).

Para uma melhor visibilidade de todo o quadro que nessa seara se coloca impondo uma série de leituras e possibilidades de

compreensão, é fundamental ultrapassar os limites gerados pelos segmentos especializados, impostos pelas respectivas competências, tais como o direito, para deixar evidente que o nodal da questão só será devidamente perceptível e aceito, se não ficar circunscrito aos limites de um único conhecimento.

Obedientes a essa linha de raciocínio, é que encontramos numa direção sociológica a categoria perfeitamente identificada com o estudo em questão denominada **anomia**, merecendo de nossa parte o indispensável recrutamento com o fim de melhor localizar os episódios desenvolvidos por segmentos desviantes que se destacam pela aderência e personificação de um objetivo sem a devida interiorização das regras institucionais cabíveis à obtenção dos fins almejados.

Primeiramente cabe consoante Buarque de Holanda (1986), identificar etimologicamente o termo **anomia** como “ausência de leis, de normas ou de regras de organização” (p.126), palavra de origem grega, deriva do termo **anomos** que significa **a** ausência de, privação de, **nomos**, lei, norma.

Como categoria conceitual, a anomia comporta objetivos extremamente diferenciados numa diversidade de contextos, entre os quais não se encontra qualquer continuidade semântica, podendo ser usada na verdade, num sentido objetivo e macrosociológico.

Precisa a respeito do assunto é a visão de Dias e Andrade (1997) ao assinalar que:

Trata-se duma das mais prestigiadas teorias explicativas, tanto no domínio da criminologia como sociologia em geral e até em áreas como a psiquiatria, a religião ou a participação política. Com efeito, apesar de ter começado como mera hipótese explicativa de uma forma específica de suicídio, a teoria da anomia acabou por se elevar à categoria de teoria geral da criminalidade e das formas mais variadas de comportamento desviante: desde o alcoolismo ao consumo de estupefacientes, à doença mental, à heterodoxia religiosa e **a certas formas de conduta política que traduzem uma atitude de alienação face à realidade política dominante** (DIAS, ANDRADE, 1997, p. 313, grifo nosso).

Rosa (2004, p.81) e Filho (2004, p.195) foram felizes ao associar a estrita significação etimológica do termo com “falta de lei, ou falta de norma de conduta”, sendo uníssonos em apontar que foi Emile Durkheim quem usou a palavra primeiramente, com a idéia há pouco ventilada em seu notório trabalho intitulado “Da Divisão do Trabalho Social”.

Rosa (2004) adverte que, depois do eminente sociólogo francês, vários autores lançaram mão do termo, aplicando-o em sentido diferenciado quanto ao seu correto entendimento e acarretando como consequência, seu uso em pouca escala e de forma prejudicial quanto à delimitação de sua definição:

Em sua estrita significação etimológica, portanto, anomia significa falta de lei, ou falta de norma de conduta. Foi com esse entendimento que Durkheim usou a palavra pela primeira vez, ligada a uma tentativa de explicação de certos fenômenos sociais, em seu famoso estudo sobre a divisão do trabalho social. Depois dele, diversos autores têm abordado o conceito, com variações quanto a seu exato entendimento de um ponto de vista rigorosamente científico e sociológico (p. 81/82).

Neste contexto, em que pese a tentativa de uma melhor definição da categoria, o comportamento ambíguo e, por isso, preocupante acarretou a imprecisão com que o conceito de **anomia** se colocou contribuindo de certa forma para o seu repúdio, acarretando, na visão do autor,

seu menor uso em estudos teóricos sistemáticos e para um tratamento qualificado pela timidez e, até mesmo, por um certo temor da parte de diversos autores de enfrentar os problemas de sua exata conceituação” (ROSA, 2004, p.82).

Igual ordem de idéias é defendida por Sabadell (2002) ao afirmar que a categoria **anomia** incide:

- a) Quando uma pessoa vive em situação de transgressão das normas, demonstrando pouca vinculação às regras da estrutura social a qual pertence. Exemplo: um delinquente. Aqui anomia significa principalmente ilegalidade.
- b) Quando ocorre um conflito de normas que acaba estabelecendo exigências contraditórias, tornando difícil a adequação do comportamento do indivíduo à norma. Exemplo: o conflito de deveres jurídicos no caso de uma pessoa que deve prestar serviço militar e possui a liberdade de seguir a sua consciência religiosa que lhe proíbe a violência e o uso de armas. Aqui a anomia tem o sentido de ausência de regra clara de comportamento.
- c) Quando se constata falta de normas que vinculem as pessoas num contexto social. 1º exemplo: nos anos 60 eclodiu o movimento da contracultura hippie (contracultura é um modo de vida seguido por um grande grupo de pessoas que se opõe conscientemente e frontalmente ao modo de vida dominante, rejeitando os seus valores e padrões de comportamento). Por um período não se sabia o que era justo/injusto, certo/errado. Em outras palavras, explodiu uma crise de valores, em que se questionava tudo (moral familiar, sexual, papel da mulher, trabalho assalariado, convenções sociais) (SABADELL, 2002, p. 77/78).

Para a autora, que foi muito feliz nas suas observações, os exemplos citados possuem como identidade o elemento, **ausência de normas**, de referência na sociedade, não se resumindo simplesmente num problema do indivíduo que viola norma de comportamento, ou de uma situação de conflitos de deveres em hipóteses que se concretizam, mas principalmente de uma crise social ampla, onde as pessoas pertencentes aos grandes grupos sociais não sabem qual atitude tomar. Contudo, na sua visão, a categoria **anomia** se identifica com o terceiro significado, ou seja, “indica tanto uma situação de “crise de valores” na sociedade (contestação das regras de comportamento social), como

também uma situação de crise da legitimidade do poder político e do seu sistema jurídico” (SABADELL, 2002, p.78/79).

Ressalte-se, também, que **anomia** é categoria encontrada em qualquer sociedade do mundo, ainda que suas regras e instituições sejam bem estruturadas e identificadas com os seus propósitos sociais conforme bem salienta Filho (2004):

Se as normas são boas, bem elaboradas, adequadas aos interesses sociais, e se as instituições destinadas a manter a ordem jurídica são suficientes, e bem estruturadas, em princípio não deveria ocorrer comportamento anômico. Todos deveriam estar empenhados em manter um comportamento em harmonia com as normas de conduta social, de sorte a não existir desvio. Mas não é o que ocorre (p. 196).

Contudo, em que pese o empenho de muitos em localizar as causas do **comportamento anômico**, entende ser necessária a distinção entre causa e fator por serem diferentes. A respeito do assunto afirma:

Por causa entende-se aquilo que determina a existência de uma coisa: a circunstância sem a qual o fenômeno não existe. É, pois, o agente causador do fenômeno social, sua origem, princípio, motivo ou razão de ser. Eliminada a causa, o fenômeno haverá de desaparecer. Já o fator, embora não dê causa ao fenômeno, concorre para a sua maior ou menor incidência. É a circunstância que, de qualquer forma, concorre para o resultado (Ibidem, p.197).

Por isso mesmo, através de exemplos, realça que na análise da categoria **anomia** há maior relevância no combate às causas do que em relação aos fatores que além de inúmeros, nada alteram quanto à efetiva eliminação do problema. Logo, conclui:

[...] Que a pobreza, a miséria, é um fator de criminalidade, porque, segundo as estatísticas, 90% ou mais da população carcerária é constituída de pessoas provenientes das classes sociais mais humildes. Mas não é certamente a causa do crime, porque há um número muito grande de pobres que não delinqüem. Pode-se dizer, igualmente, que o analfabetismo, a ignorância, é outro fator de criminalidade, porquanto na mesma população carcerária encontramos 85% de pessoas analfabetas ou portadoras apenas de instrução primária. Mas não é causa de criminalidade, porque há milhões de analfabetos no Brasil que não enveredaram pelos caminhos do crime (SABADELL, 2002, p.197).

Apontado por Rosa (2004) como autor da primeira análise de importância sobre a categoria em questão, Durkheim constatou que a divisão do trabalho na sociedade, embora considerada um fenômeno normal, possuía indicativo de forma patológica que, atingindo determinada etapa de maturidade, conduzia o cidadão assoberbado de atividades, a um isolamento por conta da especialidade que abraçou.

A concepção durkheimiana delineada em nomenclatura denominada “divisão do trabalho anômico”, permite concluir que é da essência da divisão do trabalho, a sua principal característica de isolamento do indivíduo. Como consequência, ocorre por parte da pessoa, ausência da noção de visão do conjunto da atividade social, impondo-se o lógico enfraquecimento das normas sociais construídas principalmente com o fim de permitir o convívio em sociedade.

Não é por outra razão que assinala:

[...] o raciocínio construído com base em tais considerações tende a mostrar que, ao lado das inegáveis vantagens que a divisão do trabalho representa, como recurso imposto pela própria complexidade crescente da vida social, tal divisão, ao provocar como consequência as especializações dos indivíduos, ou mesmo de grupos de indivíduos em determinados grupos de trabalho, tende a fazê-los perder a visão do conjunto da atividade social. Com essa perda de visão da obra comum e do seu sentido, também vai o esmaecimento das normas que refletem a solidariedade grupal (ROSA, 2004, p.83).

Idéia semelhante é defendida por Filho (2004) que desloca a pertinência do pensamento Durkheimiano para a hipótese da sociedade superdesenvolvida esclarecendo:

Nessas sociedades é visível que, ao lado das inegáveis vantagens que a divisão do trabalho representa como recurso imposto pela própria complexidade crescente da vida social, tal divisão transforma-se numa fonte de desintegração ao provocar as especializações dos indivíduos.

.....

.....A especialização [...] limita a visão social do indivíduo, fazendo-o perder a visão global ou de conjunto da atividade social. Com essa perda de visão da obra comum e do seu sentido, ocorre também um enfraquecimento do sentimento de solidariedade grupal. O indivíduo se isola dentro do grupo, e se junta a outros indivíduos de sua especialidade formando grupos menores, às vezes até com interesses antagônicos aos interesses do grupo global (p. 198).

Em trabalho realizado com o objetivo de estudar o tema suicídio, Durkheim (2003) retorna à análise da categoria **anomia**, cabendo destacar os dois quadros de uma espécie agora denominada **suicídio anômico**. Os referidos apresentam como elemento norteador o fator econômico, compreendendo de um lado, a idéia de que as depressões econômicas acarretam tendência ao suicídio e do outro, crescimento na prática do suicídio nos momentos de prosperidade em ritmo acelerado. Como exemplo do primeiro indica:

Em 1873 eclode em Viena uma crise financeira que atinge o ponto culminante em 1874; o número dos suicídios imediatamente se eleva. Passa de 141 em 1872 para 153 em 1873 e para 216 em 1874, o que representa um aumento de 51% em relação a 1872 e de 41% em relação a 1873 (DURKHEIM, 2003, p.257).

Em contrapartida, como exemplo do segundo, finaliza:

Após a guerra de 1870, produz-se uma nova e feliz transformação. A Alemanha é unificada e colocada inteiramente sob a hegemonia da Prússia. Uma enorme indenização de guerra vem aumentar a riqueza pública; desenvolvem-se o comércio e a indústria. Jamais a disseminação do suicídio foi tão rápida. Aumenta 95% entre 1875 e 1886, passando de 3.278 para 6.212 (Ibidem, p.261).

Demonstrando que as crises financeiras ou de prosperidade aumentavam o percentual de suicídios porque se tratavam de perturbações da ordem coletiva, pouco importando se faziam empobrecer ou enriquecer.

O insucesso oriundo dessas crises é compreendido pela frustração em não se atingir a meta desejada como moeda de troca pelo

trabalho desenvolvido, sendo que em relação ao outro pólo, prosperidade alcançada, justificava-se com o esclarecimento de que a possibilidade de atingir o objetivo retirava do próprio o atrativo de valor pelo qual se lutou. Tudo como produto da ausência de normas de conduta que pudessem estabelecer regras de comportamento criadas com o fim de impedir formas de ruptura seja no campo pessoal, seja no social.

A respeito do assunto, insinua Rosa (2004):

No primeiro quadro, a falta de sucesso no atingir os níveis de vida considerados e a legítima recompensa do trabalho de cada um, explicaria claramente a conduta evidentemente patológica. Tal fracasso, para muitos, significa vergonha, desespero, futilidade da vida que não parece valer a pena ser vivida. Já o segundo quadro apresenta aspectos mais difíceis de compreender à primeira vista. Para Durkheim, a explicação desse comportamento surpreendente estaria no fato de que os homens têm desejos em princípio ilimitados. Não existe um limite “natural” às pretensões humanas, de modo que, à proporção que eles atingem objetivos na sua vida e o fato de que atingem alguns, efetivamente todos os objetivos que tinham, retira a esses alvos os atrativos de valores pelos quais lutaram. Todas as pretensões passam a valer pouco e uma espécie desencanto penetra no modo de ver as coisas, conduzindo a um comportamento de autodestruição (p.83).

Sabadell (2002) também reconheceu, com muito acerto, a importância da profunda pesquisa realizada por Durkheim. Para ela era comum no final do século XIX associar os suicídios “com as doenças psíquicas, com a situação geográfica, o clima, raça ou a etnia” (p.79). Coube ao sociólogo francês na sua visão demonstrar que os altos índices de suicídio não tinham por esteio tais argumentos totalmente infundados, pois eram efetivamente identificados com fatores como “religião, estado civil, profissão, educação e lugar onde se vive” (SABADELL, 2002, p.80).

Ressalta ter Durkheim localizado a causa no **grau de coesão social** que:

Apesar das diferenças, a maioria dos suicídios coincidia em um ponto: constatava-se um excesso ou falta de integração do suicida na sociedade ou o suicídio era ligado a uma crise social geral, ou seja, a uma falta de regras que vinculem os membros da sociedade. Assim sendo, a causa dos suicídios estava na própria sociedade, exprimia “tendências da coletividade” e deveria ser analisada através de conceitos sociológicos e não ser vista como opção individual: “a taxa social de suicídios só se explica sociologicamente” (SABADELL, 2002, p. 80).

Através dessa análise, coloca seu ponto de vista entendendo que, na lição de Durkheim, **anomia** tem o significado de estado de desregramento, situação na qual a sociedade não desempenha o seu papel moderador orientando e limitando o indivíduo, onde se destaca:

[...] Uma regra geral: quando se criam na sociedade “espaços anômicos”, ou seja, quando um indivíduo ou um grupo perde as referências normativas que orientavam a sua vida, então enfraquece a solidariedade social, destruindo-se o equilíbrio entre as necessidades e os meios para a sua satisfação. O indivíduo sente-se “livre” de vínculos sociais, tendo, muitas vezes, um comportamento anti-social ou inclusive destrutivo (SABADELL, 2002, p. 81).

Contudo, é de Merton (1970), sociólogo americano, a virada sociológica e a primazia na determinação de uma teoria geral da **anomia** desenvolvida inicialmente em famoso artigo de dez páginas, depois aprofundado e convolado em parte da obra histórica do autor, onde “exemplifica a orientação teórica do analista funcional que considera o comportamento socialmente divergente como um produto da estrutura social, tanto quanto o comportamento conformista “ (p. 191).

A respeito do assunto, Dias e Andrade (1997) esclarecem que:

O conceito de anomia de Merton situa-se expressamente no desenvolvimento da idéia durkheimiana de *ausência de normas*. Apesar da diversidade de formulações utilizadas, ele acaba por privilegiar a idéia de <<desmoralização>> ou <<ruptura da estrutura cultural>> (p. 322, grifo do autor).

Apontou Merton (1970) que, em um contexto sociocultural, existem metas culturais estabelecidas consoante os valores de real significativo para os cidadãos no convívio social. Ao lado dessas metas,

encontram-se os meios institucionalizados que são os mecanismos previamente discutidos e admitidos de forma legítima e legal com o fim de viabilizar a realização das primeiras, adequando-se os modos de comportamento a serem adotados.

Para ele, “o primeiro consiste em objetivos culturalmente definidos, de propósitos e interesses, mantidos como objetivos legítimos para todos, ou para membros diversamente localizados da sociedade” (MERTON, 1970, p. 205). O segundo elemento “define, regula e controla os modos aceitáveis de alcançar esses objetivos” (Idem, 1970, p. 205).

Como parâmetro de seu estudo, o autor toma como exemplo a meta primordial na sociedade norte-americana que é o *sucesso na vida* inserida à capacidade financeira elevada, poder, prestígio, onde o elemento econômico é crucial na construção do status.

Não é por outra razão que aponta a cultura norte – americana por aproximar-se esta do tipo polar onde:

[...] ocorre grande ênfase sobre objetivos de êxito sem a ênfase equivalente sobre os meios institucionais. Evidentemente seria irreal asseverar que a riqueza acumulada permanece sozinha como um símbolo do sucesso, assim como seria irreal negar que os norte – americanos lhe atribuem um lugar saliente em sua escala de valores (Ibidem, p. 208/209).

Para tanto, observa que as principais instituições daquela sociedade tais como família, escola e local de trabalho:

[...] Unem-se a fim de impor a intensiva disciplina necessária para que um indivíduo conserve intacta uma meta que está, cada vez mais, fora do seu alcance e que obrigue a motivar seu comportamento pela promessa de uma recompensa que não se cumpre (MERTON, 1970, p. 209).

Porém, observou que, apesar da referida meta constituir um ideal daquele grupo social, era latente a impossibilidade para que todos

pudessem alcançar o respectivo objetivo, o que gera a seguinte indagação:

[...] Quais são as conseqüências do comportamento das pessoas situadas em várias posições na estrutura social de uma cultura, na qual a ênfase sobre os objetivos do sucesso dominante afastou-se cada vez mais de uma ênfase equivalente sobre os processos institucionalizados para a obtenção desses objetivos? (Ibidem, p. 212).

A resposta impõe a análise do conflito originado da falta de consonância entre **metas socioculturais** e **meios institucionalizados** que faz desenvolver um processo de amaciamento das normas a impor falência na vida social, ensejando a categoria **anomia** como a adoção de um comportamento onde **as regras do jogo** socialmente contratadas perdem validade dando ensejo ao **comportamento desviante**.

O autor, examinando o desencontro caracterizado entre **metas** e **meios**, classificou os cinco tipos comportamentais socialmente relevantes, denominando-os de **modos de adaptação individual** e reservando, de forma didática, um quadro esquemático onde os símbolos positivo (+) e negativo (-) são formalizados com o fim de esclarecer a aceitação ou não das referidas **metas** e **meios**, a combinação dos dois símbolos ($\pm$) compreende a rejeição total com a substituição por outras **metas** e **meios**, senão vejamos:

<i>Modos de adaptação</i>	<i>Metas culturais</i>	<i>Meios institucionalizados</i>
1. Conformidade	+	+
2. Inovação	+	-
3. Ritualismo	-	-
4. Evasão	-	-
5. Rebelião	($\pm$)	($\pm$)

Conformidade é o **modo de adaptação** onde se procura atingir as **metas sociais** com a utilização dos **meios institucionalizados** não

tendo relevo para caracterização de desvio. Precisa, a respeito do assunto, é sua lição ao sinalizar nessa modalidade a idéia de que:

A engrenagem de expectativas que constitui cada ordem social é sustentada pelo comportamento modal de seus membros, representando a conformidade com os padrões culturais estabelecidos, embora estes estejam talvez variando desde muitos séculos (MERTON, 1970, p. 214).

Inovação é a modalidade de comportamento em que se observa a opção do cidadão ou do grupo social pelas **metas**, com desprezo em relação aos **meios institucionalizados** por não estarem disponibilizados, dando assim ensejo à utilização de meios socialmente reprováveis e admitindo a procura pelo sucesso através da transgressão de regras sociais vigorando o princípio de que **os fins justificam os meios**.

Como bem salientou:

A grande ênfase cultural sobre a meta de êxito estimula este modo de adaptação através de meios institucionalmente proibidos, mas freqüentemente eficientes, de atingir pelo menos o simulacro do sucesso – a riqueza e o poder (MERTON, 1970, p. 214).

Como ensina, [...] “esta forma de adaptação pressupõe que os indivíduos tenham sido imperfeitamente socializados, de modo que abandonam os meios institucionais, enquanto retêm a aspiração ao êxito” (Ibidem, p. 223).

Ritualismo é o tipo onde o fim pretendido perde importância em razão do desinteresse do cidadão ou do grupo social por medo do possível insucesso e o ritual institucionalizado adquire relevo subindo ao primeiro plano. Nesse comportamento ocorre um inconformismo quanto aos objetivos prévios e socialmente determinados porque compreende-se que os mesmos são intocáveis.

Com efeito, destaca que a identificação desse modo de adaptação implica:

[...] No abandono ou na redução dos elevados alvos culturais do grande sucesso pecuniário e da rápida mobilidade social, até o ponto em que possam ser satisfeitas as aspirações de cada um. Porém, embora se rejeite a obrigação cultural de tentar “progredir na vida”, embora se tracem os próprios horizontes, quase compulsivamente continuam a ser seguidas as normas institucionais (MERTON, 1970, p. 233, grifo do autor).

Quer seja ou não interpretado como desvio,

claramente representa um afastamento do modelo cultural no qual os homens são obrigados a se esforçarem ativamente, sendo preferível que o façam através dos procedimentos institucionalizados, para caminharem para a frente e para cima, na hierarquia social (MERTON, 1970, p. 233).

Dessa forma, os ritos e procedimentos tomam um dimensionamento, autorizando o cumprimento a qualquer preço dos regulamentos, regras e determinações sem que se discuta sobre a propriedade na aplicabilidade dos mesmos, contribuindo nesse aspecto o severo e esgotante treinamento social, mais precisamente no âmbito familiar, profissional nos quais a disciplina irretocável assume contorno extremo.

Como exemplo, aponta “[...] a perspectiva do empregado assustado, do burocrata zelosamente conformista, na gaiola da caixa da empresa bancária particular ou no escritório da empresa de utilidade pública” (Ibidem, p. 224).

Filho (2004) indica oportuna situação do dia a dia que retrata a modalidade em questão:

É o caso de certas pessoas que se gabam de terem servido 30 ou mais anos na mesma repartição, nunca havendo se atrasado ou faltado ao serviço; mas, por outro lado, nada mudou por lá nem se registrou nenhum progresso funcional em vida (p. 201).

Evasão é a espécie comportamental que se caracteriza pela rejeição das *metas e meios institucionalizados*. A apatia, abandono à participação política, à liberdade, à dignidade e honra, ao comprometimento político, profissional, notadamente na administração pública, configura renúncia e irrelevância tanto das referidas *metas* como dos *valores* que as *mantêm*, prevalecendo a idéia de que tais elementos não merecem a devida atenção ou qualquer observância. Para Merton (1970) “pertencem a esta categoria algumas das atividades adaptativas dos psicóticos, artistas, párias, proscritos, errantes, mendigos, bêbados crônicos e viciados em drogas” (p. 227). Sabadell (2002) nos dá um bom exemplo como no caso dos “mendigos, que vivem como se fossem um corpo estranho dentro da sociedade” (p.85). Todos renunciaram aos fins culturais previamente estabelecidos, mantendo comportamento contrário às regras institucionais.

Rebelião é a modalidade comportamental igualmente negativa em relação às metas e os meios institucionalizados. Contudo, a *inconformidade* supera a abordada na figura anterior, simplesmente porque além de se opor, apresenta outras metas e meios, por considerar os anteriores excessivamente elevados e insuficientes.

Segundo Merton (1970):

[...] Conduz os homens que estão fora da estrutura social circundante a encarar e procurar trazer à luz uma estrutura social nova, isto é, profundamente modificada. Ela pressupõe o afastamento dos objetivos dominantes, e dos padrões vigentes, os quais vêm a ser considerados como puramente arbitrários (p. 229).

Para ele, “quando o sistema institucional é considerado como uma barreira à satisfação de objetivos legitimizados, está preparado o palco para a rebelião como reação adaptativa” (Ibidem, p. 230).

Portanto, poder-se-ia afirmar que o objetivo da rebelião não se resume ao refugio das metas e meios, mas principalmente na propositura de novas metas e meios em maior abrangência na sociedade com a conseqüente delimitação de uma nova estrutura social como numa revolução. É o caso dos **sem terra, sem teto** e outros (FILHO, 2004, p. 204).

Sem a menor dúvida, o contexto teórico firmado pelo sociólogo americano é um importante parâmetro para a delimitação dos comportamentos desviantes na atualidade.

Nesse sentido, como bem salienta Rosa (2004), é possível através dele, “identificar os pontos de partida para uma análise e uma interpretação dos variados modos de adaptação individual às normas socioculturais (e entre elas todas as normas jurídicas) e aos próprios valores e metas que a sociedade estabelece” (ROSA, 2004, p.88), e destacar, sem o caráter de definitivo somente inerente ao que se pretende como perpétuo,

bases para um desenvolvimento científico que pode modificar, como conseqüência das verificações empíricas e resultantes formulações teóricas, as conclusões a que ele chegou, que devem ser entendidas, de certo modo, como preliminares (Ibidem, p.88).

Superada essa fase, é essencial também esclarecer que o direito surge como uma resposta aos tipos desviantes, principalmente quando os mesmos pelo gravidade que atingem, somente serão efetivamente reprimidos com a intervenção da norma jurídica. Como resposta social à

conduta desviante, o direito tem por real objetivo a preservação das formas de conduta que correspondem aos valores previamente construídos, estabelecidos e convolados nas metas culturais. Assim, merece razão mais uma vez Rosa (2004) ao enfatizar que:

[...] Se determinada sociedade está estruturada de certa maneira, que reflete as relações sociais nela cristalizadas, não há como fugir à conclusão de que a ordem jurídica nela desenvolvida se destina a conformar os comportamentos individuais e grupais àquelas metas culturais e àqueles meios institucionalizados permitidos para alcançá-las (p.91).

Dessa interação, reitera-se o caráter mantenedor da ordem social que o direito possui, com reflexos no seu perfil também educador, quando nessa relação, além de proteger a ordem social converte-se em agente transformador da mesma. Nessa linha de raciocínio, preleciona:

Cada ordem jurídica tende a conservar a ordem social que lhe dá nascimento; é dela instrumento para esse fim. O direito educa dentro desse quadro, defende-o por meio de sua função transformadora ou de agente de mudança social só vai até certos limites de modificações, admissíveis pelo sistema em que ele existe e que o assegura (ROSA, 2004, p. 91).

Contudo, numa abordagem atual e oportuna, Franciulli Netto (2004), Ministro do Egrégio Superior Tribunal de Justiça em Brasília, trata da categoria **anomia** tocando na questão nodal que é a **erosão da lei pelo enfraquecimento das sanções**. Após indicar evidente gama de declarações sobre os direitos do homem e da sociedade, destacando autorizada preleção de Norberto Bobbio (1992) na obra **A ERA DOS DIREITOS**, ressalta entre outros aspectos a falta de **efetivação desses direitos interna e externamente**. O referido autor correlaciona sua análise com outra obra de crucial importância denominada **A LEI E A ORDEM** do sociólogo alemão Dahrendorf (1985), onde se desenvolveu o tema **anomia**. Procura relevar nesse trabalho a concepção de que o

“significado real da erosão da lei e da ordem” (p. 35) pode ser conceituado como **“ausência crescente de punições efetivas para as condutas delituosas, nestas incluídas as infrações toleradas, as não denunciadas pelas vítimas e as ocultas nas estatísticas”** (DAHRENDORF, 1985, p. 35, grifo nosso).

Dispõe também que o sociólogo alemão asseverou que “anomia é uma condição social em que as normas reguladoras do comportamento das pessoas perderam sua validade” (DAHRENDORF, 1985, p. 35), e que, “uma garantia dessa validade consiste **na força presente e clara de sanções**” (Ibidem, p. 35, grifo nosso), permitindo concluir como Dahrendorf que “onde prevalece a impunidade, a eficácia das normas está em perigo” (DAHRENDORF, 1985, p. 35).

De fato, é no mencionado trabalho de Dahrendorf, definido pelo próprio como um livro sobre a ordem social e liberdade que se encontra uma análise do conflito social que se estabelece em razão da **anomia**. Reportando-se a uma experiência vivida por ele mesmo em Berlim, em fins de abril de 1945, quando os sinais de decomposição social eram visíveis em razão da rendição dos oficiais alemães e chegada dos primeiros oficiais russos, ficou presente a idéia de que,

o momento supremo e horrível de absoluta falta de leis não passava de uma interrupção breve de respiração, entre dois regimes cuja respiração pesada se fazia sentir de forma similar sobre as espinhas dobradas de seus súditos. Como o êxtase amedrontador da revolução, o momento passou. Enquanto as leis absolutas de ontem tornavam-se a injustiça do amanhã – e a injustiça de ontem, as leis do amanhã – houve uma breve pausa de anomia, não mais que poucos dias, acrescidos de algumas semanas em cada lado: primeiro, para se desmontar e, depois, então, para se reestabelecer as normas (DAHRENDORF, 1985, p.12/13).

Na sua visão,

o declínio da eficácia da lei pode ser descrito como uma das contradições da modernidade, onipresente no mundo atual desde o *Welfare State*, que na verdade cria uma nova pobreza, até ameaça nuclear, que diariamente nos recorda da ambivalência da razão humana (DAHRENDORF, 1985, p. 13).

Por tal razão, sustenta que a lei e a ordem constituem o ponto essencial de luta nas sociedades modernas,

[...] representam o objeto principal de conflito nas sociedades desenvolvidas do mundo livre. Que isto possa ser assim é o resultado aparentemente paradoxal de um século de expansão de direitos de cidadania e iluminismo aplicado (Ibidem, p. 14).

Ao assinalar o binômio “lei e ordem” como motivadores do seu estudo, esclarece não ser simples identificar o problema que rege essa relação, sendo certo que em “todos os casos um nível bastante significativo de crimes é compatível com todas as sociedades e, principalmente, com as sociedades vigorosas e livres” (DAHRENDORF, 1985, p.24), entende o autor que o nodal da questão situa-se na **“ausência crescente de punições efetivas”** (p. 26, grifo nosso), constituindo esta situação o “significado real da erosão da lei e da ordem” (Idem, 1985, p. 26) quando tal ocorre de forma sistemática.

Logo, a isenção e a desistência voluntariosa na aplicação das punições, a pouca atenção na concretização das mesmas ou, até mesmo, a impossibilidade na indicação de solução, por serem muitas ou versarem sobre a participação de diversas pessoas, caracterizam, sem a menor dúvida, exemplos de impunidade, que por consequência, abalam a validade normativa de uma ordem social, levando-nos ao centro da questão.

Por isso mesmo, o abrir mão ou retirar da esfera do poder público a aplicabilidade de uma sanção disciplinar para não divergir em relação à

autoridade administrativa gera **anomia**, principalmente quando incide de maneira progressiva. Essa é a leitura do festejado sociólogo quando afirma:

Tanto o ato de desistir do código disciplinar cada vez que um dirigente é contrariado, como o de escondê-lo na última gaveta, esperando que ninguém se lembre dele, conduzem ambos ao mesmo resultado: a anomia. A consequência resultante é a anomia, quando um número elevado e crescente de violações de normas tornam-se conhecidas e são relatadas, mas não são punidas (DAHRENDORF, 1985, p. 28).

É importante frisar a correlação feita pelo autor, quando associa a categoria **anomia** à perda da validade das normas do comportamento social, justamente porque a garantia da referida validade se encontra na efetividade das sanções que lhe são pertinentes. Tal ilação permite descrever a categoria em análise como uma situação em que as transgressões das normas não sofrem as devidas reprimendas, e por isso, a impunidade gera instabilidade na sociedade conforme preleciona:

A anomia é uma condição social onde as normas reguladoras do comportamento das pessoas perderam sua validade. Uma garantia dessa validade consiste na força presente e clara das sanções. Onde prevalece a impunidade, a eficácia das normas está em perigo. Nesse sentido, a anomia descreve um estado de coisas onde as violações de normas não são punidas.

Este é um estado de extrema incerteza. Onde ninguém sabe qual comportamento esperar do outro, sob determinadas situações (DAHRENDORF, 1985, p. 31).

Em obediência a esse raciocínio, poder-se-ia dizer que a validade das normas está ligada de forma indissociável à previsibilidade comportamental como um porto seguro à manutenção do convívio em sociedade, restando claro que a constatação da contrariedade à norma acarreta por consequência, a incidência da pena cabível. Esta vinculação, por sua vez, convola-se em caminho para a consolidação do poder institucionalizado suficientemente maduro e competente para exigir o

cumprimento das regras reguladoras através do caráter exemplar deixado pela imposição das sanções.

Não é por outra razão que realça:

As normas não são válidas, basicamente, pelo fato de serem realmente obedecidas ou, num sentido absoluto qualquer, por serem moralmente corretas, mas porque a violação delas é punida com sanções. Numa determinada situação social, sabemos qual comportamento esperar do outro, porque sabemos que, caso ele se comporte de forma diversa, será punido. A eficácia das normas as liga, através das sanções, ao poder, ou melhor dizendo, ao poder institucionalizado, à autoridade. As sanções implicam num representante que seja capaz de fazê-las vigorar (DAHRENDORF, 1985, p. 32).

Desse modo, é impossível deixar de concordar com o autor quando categoricamente destaca:

Os conceitos correlatos de norma, sanção e autoridade não apenas ajudam a descrever a sociedade, como também a variedade dos mesmos ajudaria a identificar sociedades abertas e totalitárias, tradicionais e modernas, bem como ordem e anomia (Ibidem, p.32).

Em outro momento de sua obra, acena com a possibilidade do homem viver a caminho da **anomia**, enfatizando ser esta a condição de algumas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, esclarece que o referido percurso é aquele onde:

Tentamos então dar um sentido aos números e descobrimos que o caminho para a anomia seria um caminho ao longo do qual as sanções iriam sendo progressivamente enfraquecidas. Os responsáveis deixam de aplicar as sanções; **indivíduos e grupos são isentos dela. A impunidade torna-se cotidiana** (DAHRENDORF, 1985, p. 34, grifo nosso).

Por tal razão, propõe seu questionamento vazado nos seguintes termos:

Existirão tipos de violações das normas e segmentos da sociedade que se encontrem fora do alcance dos braços da lei? Existirão, por assim dizer, '**áreas de exclusão**', tanto no senso físico como no social, onde tudo pode acontecer e onde reina a anomia ? (Ibidem, p.34/35, grifo nosso).

Desenvolvendo sua resposta, lastreia-se em características das sociedades modernas que localizam o principal dilema da lei e da ordem.

Diz que determinados ilícitos e transgressões das normas, transformaram-se em **áreas de exclusão** sendo certo admiti-las quando refletirem um **processo de valores em mutação**, convolados em reajuste das normas em vigor.

Contudo, o autor externa sua preocupação com distinção existente entre estas e os denominados processos de decomposição que se verificam quando determinadas violações das normas não são registradas, chegando ao fenômeno do **desconhecimento proposital**, incidente na hipótese da formalização e solicitação de providências quanto à prática delituosa que infelizmente não sofre a devida persecução nem tampouco a punição pertinente. Tal situação não significa mudança com surgimento de novas normas válidas, mas a **anomia**.

Como área de exclusão territorial o mesmo autor apresenta as escolas onde a visibilidade é menor do que a encontrada em trens de metrô ou bairros de cidades grandes, notadamente as universidades com seus **próprios códigos de disciplina** inaplicáveis, mas que evidenciam a viabilidade de um comportamento que seria inaceitável em outro local.

Como consequência:

As universidades apresentam uma dificuldade notória em se valer de seus códigos disciplinares: existe uma suposição tácita de que um comportamento que seria intolerável em outros locais será aí tolerado.

.....

.....[...], existe um clima geral de que as sanções representam, de certa forma, algo mau, e isso se traduz em impunidade e impotência (DAHRENDORF, 1985, p.38/39).

Assim, cabe entender que, ao lado das normas previamente estabelecidas com suas respectivas sanções aplicadas pelas autoridades competentes, existem em certos espaços, áreas em decomposição

sistemática, oriundas da violação das normas e onde o poder público largou mão de qualquer ingerência.

Como elemento igualmente importante e indicador da extrema dificuldade na imposição das sanções, são adicionados os motins, tumultos, rebeliões, revoltas, insurreições, demonstrações violentas, invasões e outras formas que, sem a menor dúvida, comprometem o processo de determinação das sanções e atingem seu momento de desespero quando a ação das massas se direciona contra a autoridade.

Dessa situação resulta séria questão acometida de uma variedade de disfarces: “Quando é que o distúrbio é um motim e quando é que ele é uma revolução? Ou, em outras palavras, quando falamos de anomia e quando falamos de mudanças, embora utopia?” (DAHRENDORF, 1985, p.41).

Procurando delimitar a distinção em termos de resultados da ação esclarece:

“Os motins se apagam, mesmo que durem dias e se reacendam de novo, mais tarde; as revoluções conduzem a uma queda do governo e do regime. Isso significa que, com relação às forças subjacentes, existe uma distinção crucial. No caso das revoluções, o barril de pólvora da situação revolucionária tem de estar presente, para que a fagulha da esperança de utopia seja arremessada; no caso de motins, a ignição da pólvora não passa, comparativamente, de fogos de artifício. Sejam quais forem as frustrações que busquem expressão nos comportamentos de motins, elas não representam exigências continuadas de poder, da parte de classes sociais reprimidas e seus porta-vozes. Os motins são atos individuais de protesto maciço; as revoluções são autênticas manifestações coletivas de uma exigência de mudança. Os motins são essencialmente destrutivos, as revoluções possuem um elemento construtivo de sustentação. Nesse sentido, os motins cabem no contexto da anomia, as revoluções no das mudanças (DAHRENDORF, 1985, p. 41/42).

No contexto ora analisado, são também realçados fatores mais recentes que influenciam a onda crescente de motins, ou seja:

Um deles é que mais pessoas do que nunca acham necessário expressar suas frustrações através de ações coletivas,[...].

.....
.....

.....
O outro fator é que a frequência de incidentes demonstrando a tibieza das sanções legais contribui para o sentimento de que é possível ficar-se impune na delinquência coletiva” (DAHRENDORF, 1985, p. 42).

Importando tais conceitos e observações, fácil é deduzir que, em determinados campos da administração pública, notadamente na universidade pública, coexistem áreas de exclusão onde vigoram manifestações individuais de **agressão social** travestidas num terrorismo incrivelmente lastreado no limite tênue entre o injusto administrativo-disciplinar, mudança, motim e pretensão revolucionária caracterizada pela arrogância, devendo ficar claro que o espaço conquistado é produto do enfraquecimento das sanções a gerar o rápido crescimento da impunidade, num caminho sem retorno para a **anomia**.

Afinal, sábias foram as palavras do referido autor nesse sentido, ao alertar que, “Quando o espírito de destruição se volta contra os outros, torna-se crime e, acima de tudo, a violência contra as pessoas, [...], o **solapamento das instituições**” (DAHRENDORF, 1985, p. 45, grifo nosso).

Isto demonstra a grande preocupação desse autor do mesmo com a corrosão do tecido social oriunda da dilapidação da lei e da ordem pela impunidade, até que ele não mais se sustente segundo afirma:

[...] A dissipação da lei e da ordem pela impunidade, com os conseqüentes distúrbios e incertezas, é o problema social de nossa própria época e poderá bem continuar a sê-lo, durante muitas décadas vindouras. Antes de poder ser contido, ele precisa ser entendido embora também precise ser contido, a não ser que desejemos padecer das desgraças da anomia (DAHRENDORF, 1985, p.46).

Não é por outra razão o assunto da **anomia** é retomado em outra obra denominada – **APÓS 1989 – Moral, Revolução e sociedade civil** onde Dahrendorf (1997) faz suas reflexões:

Tentando desenvolver uma abordagem liberal às questões vexatórias da lei e da ordem, discuti anteriormente todas as “áreas de não–acesso” das sociedades modernas, onde as normas vigentes não se aplicam ou onde seu cumprimento não é exigido (Ibidem, p. 89).

Contudo, obediente a uma nova realidade, ele demonstra que, além da física ou territorial como área de exclusão, existe a metafórica que “isenta das normas sociais aqueles que mais tendem a transgredilas” (Ibidem, p.89), alertando:

Essas “áreas de não-acesso” talvez estejam aumentando, e elas descrevem um mundo no qual a liberdade transforma-se no pesadelo existencialista onde **vale tudo e nada importa**. As coordenadas do sentido e dos valores desintegram-se (p. 89, grifo nosso).

Por isso mesmo o autor realça que a atualidade não permite qualquer tipo de norma ou autoridade. A área carece de “normas que possam ser justificadas, e autoridades capazes de prestar contas de suas ações, sendo, portanto, leis sensatas e governos democráticos, que possam ser afastados e substituídos” (DAHRENDORF, 1997, p. 90/91).

Do contrário, a “[...] ausência de normas e autoridades eficazes acaba por se transformar numa ameaça à liberdade” (DAHRENDORF, 1997, p. 91) que “[...] florescerá apenas se conseguirmos criar e manter instituições que lhe confirmem estabilidade e duração” (p. 91), garantindo “[...] nossos direitos e, portanto, a justiça social” (p. 91).

Assim, a indicação aqui desenvolvida demonstra que a crise associada a perda de efetividade e destruição ruidosa das regras e valores previamente construídos faz aumentar o perigo de anomia na

vigência de um contrato social, contribuindo para o desmoronamento da consciência do coletivo que somente encontra no fortalecimento das instituições e devida aplicação da sanção, as perfeitas respostas que alimentam e propalam os meios de interação e cumplicidade social devolvendo ao verdadeiro cidadão o exercício salutar da sua cidadania.

5. OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS CONTRA O ABUSO E DESVIO DE PODER

A recusa do governo dos homens e o reconhecimento do governo das leis, que está na base do Estado de Direito, afasta não somente o capricho individual, como a vontade de uma assembléia ou corporação, que se coloque acima da lei, conceitualmente fixada previamente válida para todos. O império da lei exige no pedestal da construção, que o próprio legislador se vincule à lei e que seu poder de legislar não se converta em poder arbitrário (FAORO, 1986, p. 36).

Historicamente a luta para concretização dos direitos fundamentais sempre careceu da existência de instrumentos jurídicos que pudessem delimitar o inconstituinte exercício do poder público. Principalmente, quando o tema é o relativo ao abuso de poder que tem sua importância teórica e prática localizada na seara da anormalidade do exercício dessa categoria. Nesse aspecto, a grande lição assimilada na busca de um denominador comum entre as prerrogativas do administrador público e os direitos individuais indica que a guarda da dignidade e cidadania necessitam essencialmente da solução de equações eternamente presentes na relação governante/governado e constituem contínuas interrogações:

a) como preservar o equilíbrio entre as prerrogativas do poder público e os direitos individuais, quando não sendo possível prever e normatizar todas as hipóteses possíveis, a lei autoriza parcela de liberdade para o Administrador Público apreciar o caso concreto segundo critério próprio e optar pela que lhe pareça adequada para preservação do interesse público?

b) como combater o arbítrio presente na administração pública, notadamente onde a educação assume grande responsabilidade, como no âmbito da universidade pública pela formação de segmentos importantes da sociedade?

Daí decorre um grande impasse a figurar como causa primeira desse conflito - o **abuso de poder** como principal responsabilidade do direito enquanto conjunto de regras institucionalmente pré-estabelecidas, que impõe o dever de interferir e reequilibrar a relação vigente entre administrador público e administrado, tendo por norte a idéia de que a atividade político-jurídica na Administração Pública deve ser exercida por diferentes órgãos devidamente submetidos à lei, compromissados “com o reconhecimento de direitos públicos subjetivos aos particulares, bem como a outorga a estes de meio idôneos à defesa dos mesmos” como bem salientou Pessoa (2003, p. 2), assegurando o irrestrito e mútuo respeito entre as pessoas humanas.

Por isso mesmo entende que:

[...] Qualquer atividade que o Estado intente realizar, deve, primeiramente, ser regulada de forma legítima por meio de normas gerais, expressas em lei.

.....

.....

.....A lei se apresenta, portanto, com fundamento de validade e legitimidade da atividade administrativa (Ibidem, p. 2/3).

Dentro dessa concepção, conquista especial espaço o princípio da separação de poderes como garantia institucional delimitadora das competências e atribuições do Poder Público, sendo importante assinalar que sua inserção histórica se deu inicialmente com um propósito:

[...] Coibir a tirania e o livre-arbítrio, inevitáveis quando todos os poderes encontram-se concentrados num único corpo ou órgão estatal, bem como, garantir a liberdade, a propriedade e

a segurança dos indivíduos, comprometidos quando as leis são aplicadas por quem as promulga (PESSOA, 2003, p. 5).

Com efeito, é no governo tirânico que:

[...] O despotismo, levantando gradativamente a cabeça hedionda, e devorando tudo o que teria percebido de bom e de são em todas as partes do Estado, conseguiria finalmente calcar aos pés as leis e o povo, e se estabelecer sobre as ruínas da república.

[...] e os súditos não tendo mais outra lei senão a vontade do senhor, nem o senhor outra regra senão as suas paixões, as noções do bem e os princípios da justiça desaparecem de ora em diante (ROUSSEAU, 2005, p. 85).

Precisa, a respeito do assunto, é a lição de Bobbio (1998) ao interpretar segundo Locke o princípio da legalidade como um delimitador,

[...] que proíbe à autoridade suprema governar com atos extemporâneos e arbitrários, isto é, com decretos casuísticos, de acordo com as pessoas e as circunstâncias envolvidas. O poder supremo deve regular a conduta dos cidadãos mediante leis, isto é, com normas genéricas e abstratas que garantam igualdade de todos os cidadãos diante da lei pelo critério da generalidade, e à certeza do direito, pelo seu caráter abstrato (p. 225).

Como ensina Pessoa (2003), tal princípio preocupou-se inicialmente com a distinção entre as atividades legislativa e executiva que “passou a ser vista como uma condição necessária e indispensável à efetiva concretização do *rule of law* (*princípio da legalidade*, tomado em sua acepção ampla)” (Ibidem, p. 6, grifo do autor), desenvolvendo-se naquele momento o pensamento de John Locke para quem “[...], a teoria da separação de poderes [...] “é marcada por um nítido *“pessimismo antropológico”*, pessimismo este presente em todas as formulações clássicas” (Ibidem, p. 8, grifo do autor), a provocar [...] “uma tentação demasiado forte para a fragilidade humana, sujeita à ambição, confiar aos que já têm o poder de fazer leis o poder de as executar”(Ibidem, p. 8/9).

Esse mesmo aspecto é realçado por Bobbio (1998) ao reconhecer na obra de Locke:

[...] o princípio geral de que quem recebeu uma delegação não pode por sua vez delegar a outros o poder de que foi investido. Por isso, o Poder Legislativo não pode delegar ao Executivo a faculdade de fazer leis. Quando isso ocorre, os direitos naturais do povo correm perigo, e a sociedade civil corre o risco de transformar-se em uma sociedade despótica (BOBBIO, 1998, p. 225/226).

Não é de se surpreender assim, segundo Pessoa (2003), que Locke além de entender fundamental “[...] uma separação de caráter orgânico, funcional e pessoal entre as funções legislativa e executiva” (p. 9), considerou essencial “[...] uma supremacia da primeira sobre a segunda, ou seja, uma supremacia da lei” (p. 9), convertendo-se esse entendimento numa “[...] das pedras angulares da teoria da separação dos poderes” (p. 9).

Igual ordem de idéias já fora defendida por Faoro (1986) ao argumentar que:

Contra a burocracia real, grupos, classes, e estamentos, centrados nos barões e nas cidades livres, trataram de assegurar um estatuto que lhes permitisse a autonomia de ação, defendendo-se do despotismo arbitrário, por meio de esferas separadas de poder. As revoluções inglesa e francesa revelaram, de modo delimitado e definido, essas tendências (p.12).

Bem pronunciou Comparato (2003b, p. 45) que na preservação da liberdade humana, “a instituição de um só poder, absoluto e irresponsável [...] ou a supressão de todo o poder institucional, com a volta ao hipotético estado da natureza” devem ser evitados pelas cartas constitucionais dos regimes políticos como extremos da desordem ética. Sob este raciocínio reiterou o princípio da separação dos poderes como solução há muito consolidada por Montesquieu no livro *Do espírito das leis*, livro XI, cap. IV como reação à concentração de poderes na pessoa do monarca e como ferrenho defensor aos direitos fundamentais.

Com efeito, assinala Faoro (1986):

A extraordinária influência do livro de Montesquieu [...], que denunciou as diferenças entre o sistema político inglês e o sistema francês, atesta um dos momentos altos do constitucionalismo moderno, na implícita sugestão do controle do poder, pelo mecanismo da sua divisão.

No fundo do movimento constitucionalista reside a preocupação de desmascarar o despotismo – todas as formas de autocracia – pela identificação dos males e riscos do arbítrio (p.12).

Considerando que,

uma vez instaurado, o arbítrio penetra em todas as instituições, desfigura todo o quadro governamental, sem que resguarde, dentro dele, uma ilha onde se abrigue a liberdade. É de sua natureza a capacidade de se alastrar e contaminar todo o corpo social, corrompendo os mecanismos burocráticos engendrados para evitar que ele se expanda (Idem, p.14).

O que permite concluir segundo afirma:

[...] Que o controle do poder – banimento do arbítrio - é a pedra angular de todo o processo. Sem a existência de freios reais não se pode falar de governo constitucional, freios que, para que controlem o poder, se articulam a partir do consentimento e das decisões dos destinatários do poder (FAORO, 1986, p. 15).

Não havendo dúvida de que,

o arbítrio pressupõe o poder sem limites, entendendo-se que os limites não têm significação quando podem ser rompidos pelos detentores do poder, sempre prontos a se justificarem em nome da segurança. Nas suas manifestações, o arbítrio despreza a previsibilidade e a calculabilidade, que são atributos das leis votadas pelos legítimos corpos representativos. Despido de legitimidade, todo poder não tem senão limites fictícios, certo que as fronteiras reais se fixam nas forças ostensivas ou implícitas que o manipulam (FAORO, 1986, p. 31/32).

Tal teoria consistia em criar um mecanismo de controle jurídico e social, uma espécie de equilíbrio gravitacional de poderes, uma espécie de adaptação, para as sociedades humanas, das leis da mecânica celeste expostas por Newton, de forma que o abuso de poder jamais aconteceria, bastando para tanto que “pela disposição das coisas, o poder refreie o poder” (COMPARATO, 2003b, p.45). O filósofo francês tinha em mente estabelecer uma maneira de cercear o poder pelo próprio

poder, de modo que um não poderia impor a truculência ou o arbítrio sobre outrem, como detentor de poder absoluto e ilimitado, teoria essa cujo mérito residia no fato de apontar que as formas de atuar do Estado deviam ser exercidas por órgãos distintos e autônomos com os seus respectivos papéis devidamente delineados, ou seja, a criação de leis por um Parlamento que atuasse em nome do povo. Sugeria, de um lado, a execução das leis por poder denominado executivo e, por outro, pelo judiciário, na função de controle do cumprimento dessas leis bem como do respeito aos direitos fundamentais, evidenciando-se uma divisão orgânica das funções. Comungando tal linha de pensamento, ensina Silva (1995, p. 110) que:

A **divisão de poderes** fundamenta-se, pois, em dois elementos:

(a) **especialização funcional**, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembléias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional;

(b) **independência orgânica**, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação.

Nessa estruturação releva-se o papel do legislativo sobre o executivo e o judiciário e, portanto a predominância da norma sobre os atos praticados pelos demais, como forma de debelar poder abusivo, tendo-se em conta que os componentes do legislativo eram eleitos para exercer o papel de representantes da coletividade – os detentores da Soberania gozavam de prerrogativas absolutas sobre outros integrantes do executivo e judiciário que não possuíam tal forma de ingresso.

Assim concretizado, o propósito de Montesquieu colocou-se na contra ordem do poder vigente à época e o fez consagrar-se como um

dos idealizadores do Estado democrático de direito. Seu projeto, além de figurar como um dos mais consistentes mandamentos de poder, teve o mérito de influir decisivamente na Revolução Francesa de 1789, inscrito no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão conforme aqui oportunamente resgatado por Comparato (2003b):

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional Francesa no início da Revolução, sintetizou a grande mudança, em forma lapidar: “Toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada não tem Constituição (p. 47).

Tal conquista serviu para selar uma idéia não nova, já antiga, a de separação dos poderes que remonta ao nascimento da democracia ateniense e da república romana já envolvidas à época com abuso de poder, quando remotamente já se pensava na **delimitação de uma garantia institucional e na da liberdade e direito dos cidadãos** em reivindicá-la. Acontece que as opções para a concretização desse fim eram distintas conforme ressaltou o autor:

Em ambos os casos, o objetivo maior era o mesmo: a garantia da liberdade dos cidadãos, após a dura experiência do poder arbitrário, que ambos os povos haviam sofrido. Mas os caminhos para a consecução desse resultado foram diversos: em Atenas, a limitação do poder político realizou-se por meio de mecanismos verticais, com a instituição da democracia direta, ao passo que em Roma preferiu-se criar um equilíbrio horizontal, com a separação de poderes (COMPARATO, 2003b, p.45).

Nessa breve digressão, oportuno é o reconhecimento de Bastos e Martins (1988) ao atribuir a Aristóteles o mérito da suscetibilidade estatal de se dividir em determinado número de categorias reunindo cada uma, atos do Estado que possuíam entre si uniformidade,

desde há muito, mas precisamente desde Aristóteles, reconhece-se que a atividade estatal é suscetível, em razão das diferenças que apresenta, de ser dividida num certo número de categorias, agrupando, cada qual, aqueles atos do Estado que apresentam, entre si, traços de uniformidade. Aristóteles já fixava em três essas categorias [legislativo, executivo e judiciário] (BASTOS E MARTINS, 1988, p.430).

A teoria da separação dos poderes como garantia institucional de proteção da dignidade humana contra o abuso de poder só voltou ao centro das discussões por força dos acontecimentos revolucionários nos séculos XVII e XVIII que transformaram a cara do mundo político. Com a 1ª grande Guerra Mundial e a Revolução Bolchevique na Rússia, na visão de Comparato (2003b), atingiu seu efetivo deslocamento da condição de mera forma de estruturação do governo para seu merecido lugar de ***“garantia institucional dos direitos fundamentais da pessoa humana, declarados na Constituição”*** (p.47). Essa foi a novidade oriunda da teoria publicista alemã no período da República firmada pelos constituintes de Weimar em 1919, que entenderam como essencial a criação de mecanismos institucionais de limitação dos poderes no governo republicano a ser estabelecido.

Atualmente não mais prevalece a divisão orgânica dos poderes na forma de separação rígida de poderes como na mencionada Revolução Francesa, posto que essa inviabilidade partiu da preocupação do possível prejuízo que poderia advir da total independência em relação à vontade política central que compõe o todo estatal. Hoje, o que se observa em muitos governos que sofreram influência dessa teoria é a concepção de uma coordenação com o fim de harmonizar os poderes e delimitá-los com o objetivo de conjugá-los como parte de um todo chamado Estado. Fica assim resguardada a flexibilização existente, a

ponto de permitir que um poder possa exercer funções que, num primeiro momento, pertenceriam ao outro, como acrescentam os autores:

O esquema inicial rígido pelo qual uma dada função corresponderia a um único órgão foi substituído por outro onde cada poder, de certa forma, exercita as três funções jurídicas do Estado: uma em caráter meramente subsidiário daquela. Assim, constata-se que os órgãos estatais não exercem simplesmente as funções próprias, mas desempenham também funções denominadas atípicas, quer dizer, próprias de outros órgãos. É que todo poder (entendido como órgão) tende a uma relativa independência no âmbito estatal e é compreensível que pretenda exercer na sua própria esfera as três mencionadas funções em sentido material (BASTOS E MARTINS, 1988, p.434).

Além de sua função típica, o poder pratica, em menor escala, função que na sua origem cabia ao outro. A situação em questão objetiva garantir a autonomia institucional que não existiria, se fosse admitida a interferência de um poder por lhe ser pertinente a função, nas questões internas do outro. Com isso, reforçam Bastos e Martins (1988), permite-se que um poder possa coibir o outro, quando o mesmo incorrer em abuso de poder, pois,

[...] a função típica do legislativo é legislar, a do Executivo administrar e a do Judiciário exercer a jurisdição. Ao lado, contudo, de sua função típica, os poderes exercem sempre, em pequena proporção, função que originariamente pertenceria ao outro. E isto se dá com vistas a dois objetivos. Em primeiro lugar, assegurar a própria autonomia institucional, que ficaria prejudicada caso o Executivo, a pretexto de lhe ser atribuída a função administrativa, quisesse administrar o próprio Poder Judiciário ou o Legislativo. Este exercício de função atípica, estabelecido pela Constituição, objetiva em última análise tornar viável a própria separação orgânica pretendida por Montesquieu. É em função dessa preocupação que se prefere mesclar o exercício das funções, do ponto de vista material, ressaltando-se, entretanto, a separação orgânica, a assegurar uma rígida distinção funcional que acarretaria a própria destruição do sistema. De outra parte, almeja-se que um poder exerça, em última instância, um controle sobre o outro, **para evitar o arbítrio e o desmando** (BASTOS E MARTINS, 1988, p. 436, grifo nosso).

Mais se tornou determinante a reformulação gravitacional dos poderes, com o surgimento do executivo eleito diretamente, inibindo-se,

então, a preocupante predominância do legislativo sob pena de se confrontarem representantes da coletividade. Sob outro prisma, impuseram-se dois outros fatores - o considerável aumento das funções do Estado e a necessidade permanente de utilização de instrumentos de maior agilidade social num mundo cada vez mais globalizado.

Essa concepção vem definitiva e felizmente coibir o exercício do poder de maneira ilimitada. O equilíbrio procurado entre os poderes flui como resposta à angústia humana no combate à ilegalidade costumeiramente praticada, notadamente quando se sabe que a tendência ao abuso só sofrerá solução quando se depararem com forças expeditas e eficazes que lhes façam frente, conforme concluem os autores:

Ao outorgar a titularidade do exercício de cada grupo distinto de funções a um certo órgão, ao colocar cada um desses órgãos no topo da pirâmide de poder do Estado e ao fazê-los independentes entre si, **surgiu**, criada no seio da organização política estatal, **a técnica de contenção do abuso de poder** (BASTOS E MARTINS, 1988, p. 437, grifo nosso).

Não se pode perder de vista, portanto, que o dogma da separação de poderes pertence ao contexto do processo de constitucionalização do direito de resistência e de revolução, motivado principalmente pelo abusivo exercício do poder por parte dos que assim agindo, degeneram de forma patente a sua legitimidade. Nesse sentido não poderia ser esquecida a valiosa contribuição de Bobbio (1992) enaltecendo constitucionalmente os institutos canceladores das reprimendas jurídicas contra o abuso de poder, notadamente quando esse adquire os contornos de violência institucionalizada e estruturada no seu perfil destruidor:

A constitucionalização dos remédios contra o abuso do poder ocorreu através de dois institutos típicos: o da separação dos poderes e o da **subordinação de todo o poder estatal** (e, no limite, também do poder dos próprios órgãos legislativos) **ao direito** (o chamado “constitucionalismo”) (BOBBIO, 1992, p. 148, grifo nosso).

Afirmção semelhante encontra-se em Di Pietro (2001) quando, em seus ensinamentos, preleciona:

[...] Instaurou-se o chamado Estado de Direito, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, todos objetivando assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado. É da mesma época o constitucionalismo, que vê na Constituição um instrumento de garantia da liberdade do homem, na medida em que impõe limites às prerrogativas dos governantes (p. 20).

A Lafer (1988) também se deve memorável tributo pela excepcional obra intitulada *Reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, onde indicou entre os motivos institucionais para legitimação do Estado de Direito e da Obrigação Política encarada como um dever de obediência à lei por parte dos cidadãos, a positivação constitucional de importantes instrumentos de controle dos abusos de poder gerados no Estado absolutista. Para o autor são essenciais:

As declarações de direitos; a separação de poderes; a desconcentração espacial do poder por meio das técnicas do federalismo; a legitimação constitucional das oposições; a crescente investidura popular dos governantes através da extensão do sufrágio e **o controle dos atos administrativos pelo judiciário** (LAFER, 1988, p. 191/192, grifo nosso).

Entre suas valiosas contribuições a esse trabalho destaca-se a reflexão de Hannah Arendt sobre o poder, ao mencionar “que ele não é opressão nem coerção, mas sim aptidão humana para agir em conjunto” (Ibidem, p.204), concretiza-se como produto do coletivo que surge da interação entre os cidadãos, dando ensejo a uma sintonia quanto a um caminho comum de ação, o que inexiste às vezes e é fato de lastimável

ocorrência na universidade, quanto mais se consideram suas oficiais e declaradas missões sociais de produção e de difusão do conhecimento.

Por isso mesmo, Faoro (1986) ao tratar da legitimidade do poder,

[...] supõe que, por meio dela, atue a comunidade social, dotada de autoridades, que atuam com o apoio dos governados, decisivo para a continuidade política nas horas de crise.

.....
.....
.....

Se a legitimidade está ausente, há um governo de fato, por mais leis que edite ou publique. Sua validade social está comprometida, uma vez que depende da vontade de quem comanda, não da consciência de quem obedece e se submete (p. 44).

Assim, como bem salienta:

Os próprios ditadores, pobres de autoridade, insones com a equação do poder que deve ser diariamente articulada para justificá-los, se socorrem da legitimidade fictícia, em homenagem que o vício presta à verdade, como ocorre sempre que a hipocrisia entra em cena. Sair da legalidade para entrar na falsa legitimidade constitui recurso retórico comum, geralmente inspirado no carisma, o carisma real e o carisma forjado pelas eleições manipuladas (FAORO, 1986, p. 44).

No caso específico do abuso de poder, é inegável afirmar que seu antagonismo se verifica no princípio constitucional da legalidade devidamente servido pela separação de poderes e da declaração de direitos como pressupostos, cabendo ressaltar consoante a visão do autor, que “não se obedece à lei porque ela é lei, mas porque ela se afirma no consentimento que, previamente e por sua vigência, a ela se concedeu” (FAORO, 1986, p.51).

De fato, somente através dos papéis devidamente definidos, é que o Estado cumprirá suas atividades essenciais visando à ordem, à segurança e ao bem – estar de toda a comunidade. Assim, obediente a uma sincronia previamente estabelecida, o administrador executa o que a lei trata em abstrato como aplicável, e o judiciário, na idéia de peso e

contrapeso, preserva direitos e deveres que objetivam o bem público e interesse dos administrados.

Essa visão passou a ter espaço a partir do século XIX, quando o Estado altera o seu perfil, sendo instado a corrigir e delimitar os abusos do setor privado, submetendo-os aos pressupostos do bem comum e da justiça social. A prestação de serviços ao cidadão passa a constituir o nodal na relação administração – administrado, cuja justiça social começa pelo exercício firme das suas atribuições, colocando-se como agente público isento de interesses deste ou daquele grupo, sempre voltado a cumprir os interesses do Estado. A administração não pode omitir-se nesse aspecto, sob pena de incidir na mais grave transgressão da lei, evidenciando-se a forma omissiva de abuso de poder seja dolosa ou culposa, como bem adianta Tácito (1997), ao declarar que:

A abstenção do poder público é uma das formas mais nocivas de violação da lei. O direito ao funcionamento dos serviços públicos se inscreve destacadamente no elenco de direitos essenciais aos cidadãos. A inércia da autoridade administrativa, deixando de executar determinada prestação de serviço a que por lei está obrigada, lesa o patrimônio jurídico individual. É forma omissiva de abuso de poder, quer o ato seja doloso ou culposos (TÁCITO, 1997, p.40/41).

Não por acaso, da incorreção em abuso de poder por omissão, deve o administrador, antes, atentar diligentemente para:

- a) A neutralidade política da administração pública enquanto prestadora desses serviços;
- b) O correto gerenciamento da verba pública;
- c) O planejamento econômico e técnico;
- d) A eficiência, moralidade e transparência na administração pública.

São essas categorias indispensáveis para a real identificação do abuso de poder, quando esse tem por escopo a afronta às garantias individuais, sociais, econômicas e aos objetivos de interesse público como deveres de moralidade administrativa, de isenção política e de eficiência do serviço público. Sob outro ângulo, todavia, o exercício do poder discricionário, oficialmente conferido pela norma ao gestor público, não pode ser convolado em *abuso de poder* que, a princípio, sugere interpretação de ilegalidade extrínseca e intrínseca na concretização do ato administrativo.

Prova indiscutível de que está consolidada na tradição constitucional brasileira a concepção liberal de inviolabilidade dos direitos e garantias individuais desde o primeiro mandamento político, é o fato de que todas as Constituições sempre dedicaram capítulos pontuais à *declaração de direitos fundamentais do homem*, a exemplo da especial atenção dada à administração pública desde a Constituição de 1946, segundo Tácito (1997):

No tocante à administração pública, a Constituição de 1946 determina, especialmente, que a lei assegurará:

- I- o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;
- II- a ciência dos despachos e das informações que a eles se referirem;
- III- a expedição de certidões para defesa de direito;
- IV- a expedição de certidões para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo (TÁCITO, 1997, p.45).

Revela-se assim o escopo da **proteção do interesse público**, no sistema constitucional onde se encontram consagrados instrumentos que dependem da iniciativa **direta** e democrática de qualquer cidadão contra o abuso de autoridade, sem qualquer discriminação ou exigência de especial qualificação (seja advogado). No art. 5º inciso XXXIV, alínea

'a', está assegurado, independentemente do pagamento de taxas: o *direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder*. Classifica-se como político o direito de uma pessoa que poderá dele lançar mão objetivando a reparação do abuso de poder, chamando a atenção do poder público e dando uma conotação coletiva concreta na defesa do interesse comum. É de tal forma resguardado, que não poderá prescindir de eficácia, pois, a autoridade jamais poderá deixar de se manifestar sobre o requerido direito com a devida fundamentação como ressalta Silva (1995):

É importante frisar que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação. Algumas constituições contemplam explicitamente o dever de responder (Colômbia, Venezuela, Equador). Bem o disse Bascuñán: "O direito de petição não pode separar-se da obrigação da autoridade de dar resposta e pronunciar-se sobre o que lhe foi apresentado, já que, separado de tal obrigação, carece de verdadeira utilidade e eficácia. A obrigação de responder é ainda mais precisa e grave se alguma autoridade a formula, em razão de que, por sua investidura mesmo, merece tal resposta, e a falta dela constitui um exemplo deplorável para a responsabilidade dos Poderes Públicos (p.422).

Na intenção de bem calçar o direito de petição que sempre constou em todos os mandamentos políticos da nação, encontra-se também assegurada, independente do pagamento de taxas, no mesmo inciso, alínea "b", "a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal", caso contrário estariam constrangidos e prejudicados nas exigências documentais comprobatórias quaisquer peticionários lesados ou abusados em seus direitos, ante os desígnios de inelutável alternativa senão a de lançar mão de um dos heróicos e jurídicos remédios

constitucionalmente previstos para esse fim – o **Mandado de Segurança**, cujas provas impõem ser anexadas no ato da impetração.

Outro instrumento fundamental de consagração constitucional de interesse coletivo é a **ação popular** que garante ao *cidadão* como parte legítima, ou seja, ao nacional no gozo dos direitos civis e políticos, requisito que se convola na sua qualidade de eleitor, a propositura de medida judicial visando principalmente à preservação da moralidade administrativa, considerando a fraude, improbidade, favoritismo e outros atos ilegais praticados pelo poder público conforme consta no art. 5º inciso LXXIII da Constituição Federal.

Na oportuna leitura de Meirelles (1989),

[...] é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos (p.87).

Nessa definição muito bem recebida pelos cidadãos no domínio da administração pública, a condição de eleitores, a ilegalidade e lesividade são identificadas como parâmetros dessa medida protetiva.

É Di Pietro (2001, p. 51) quem realça esse assunto na atual Carta Constitucional:

A Constituição brasileira de 1988, coerente com a consagração, no art. 1º, do Estado Democrático de Direito, previu vários instrumentos de participação popular na Administração Pública, dos quais podem-se citar principalmente os seguintes:

1. direito à informação (artigo 5º, XXXIII);
2. mandado de injunção (artigo 5º, LXXXI);
3. ação popular (artigo 5º, LXXIII);
4. hábeas data (artigo 5º, LXXII);
5. participação dos trabalhadores e empregadores nos colégios dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (artigo 10);
6. publicidade dos atos da Administração Pública (artigo 37);

7. direito de o cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (artigo 74, parágrafo 2º);
8. participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução política agrícola (artigo 187);
9. participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (artigo 194);
10. caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade social (artigo 194, VII), reafirmado com relação à saúde (artigo 198, III) e à assistência social (artigo 204, II);
11. gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI);
12. colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (artigo 216, parágrafo 1º).

Não se obstina, com tais instrumentos, cercear o gestor em seu espaço de atribuição e sim, ao contrário, apoiá-lo, pela via do controle social, evitando-se desatinos e investidas abusivas da autoridade pública, sem prejuízo da *discrecionariade* que lhe confere arbitrar sob os dois atributos, o da oportunidade e o da conveniência, em intenção conciliatória e convergente do interesse público e do controle administrativo.

O resultado pretendido se revela na importância do exemplo de atuar administrativo correto das autoridades, visto que estão incumbidas de zelar pela incidência das normas carregadas pela legalidade, publicidade, legitimidade, impessoalidade, eficiência, legitimidade, transparência e moralidade administrativas coibindo desmandos no espaço público.

É de longa data que a categoria *discrecionariade* vem sendo denominada como o poder concedido à autoridade administrativa para dirigir com autonomia sempre ponderando a oportunidade e conveniência de seus atos, daí emergindo diretrizes tais como as idéias de opção e espaço livre, de delimitação do interesse público e de formas para

concretizá-lo, todas elas sob o manto impune da historicamente consagrada idéia de *separação de poderes*. Sinal de avanço dos tempos vem de um passado recente o reparo judicial cabível à ação administrativa desobediente ao preceito legal, conforme rememora Fagundes (1967) ao afirmar que:

Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão.

O mérito está no sentido político do ato administrativo. É o sentido dele em função das normas da boa administração. Ou, noutras palavras: é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público, e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta. Por isso, exprime um juízo comparativo.

Compreende os aspectos, nem sempre de fácil percepção, atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo.

Esses aspectos, muitos autores os resumem no binômio: oportunidade e conveniência (FAGUNDES, 1967, p. 148/150).

Do mesmo modo, assim entende Medauar (2003a), ao observar que,

[...], a existência dessa área livre vem historicamente explicada como resultado da separação e equilíbrio entre poderes, tal como interpretada na França e depois difundida pelo mundo ocidental: o controle jurisdicional só poderia incidir sobre o aspecto da atividade administrativa referente à observância das leis: o controle efetuado pelo juiz não poderia traduzir-se em ingerência nas decisões relativas à conveniência e oportunidade do atendimento do interesse público (p.194).

Essa insuscetibilidade de aferição judicial era flagrantemente acobertada por frágeis desculpas no campo teórico que se insinuavam desde a impossibilidade de regulamentação por lei de todos os aspectos da atuação administrativista, até a necessidade de flexibilização para apreciação de situações e de adoção de medidas mais pertinentes ao interesse público. O objetivo, sem dúvida era o de obter maior margem de

atuação a permitir liberdade de opção quanto à adoção ou não da prática de atos e determinar-lhes o contexto.

Felizmente a visão onipotente de *discricionariedade*, repousada em seus respectivos atributos oportunidade/conveniência acabou capitulando-se aos clamores mais acalorados de justiça, ao mesmo tempo em que veio progredindo o princípio da legalidade, o que concorreu, nessa correlação, para que o ato administrativo pudesse surgir e concretizar-se despidido das irremediáveis doenças do abuso e desvio de poder.

Isso não significou a extinção de tais atributos, sendo área permitida ao gestor para adotar decisões pertinentes ao bem público, continua pertencendo ao mérito do ato administrativo e constituem o esteio da atividade discricionária do administrador, como preleciona Tácito (1997):

O mérito é a indagação da oportunidade e conveniência do ato, a zona livre em que a vontade do administrador decide sobre as soluções mais adequadas ao interesse público. É a sede do poder discricionário do administrador, que se orienta por critérios de utilidade (TÁCITO, 1997, p.51).

Devendo também ser lembrada quanto a esse aspecto a definição muito bem situada de Mello (1993):

Mérito é o campo de liberdade suposto na lei e que, efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada (p.38).

Contudo, por mais que a *discricionariedade* corresponda na visão mais simples, à impossibilidade humana de se saber, em todas as hipóteses concretas, qual a melhor solução que se adequa à finalidade

legal, não pode deixar de ser interpretada senão conforme insinuação do autor como:

[...] A margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente (MELLO, 1993, p.48).

O fato é que a legalidade, por significar a *observância da lei*, é o elemento que obriga a vincular a vontade do gestor à regra jurídica, em observância ao mandamento do art. 5º inciso II da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O ato administrativo consoante os ditames maiores do Estado Democrático de Direito tem sua concretização vinculada à aferição da sua idealização subordinada ao aspecto legal. Nesse sentido, feliz foi a observação de Leal (1999, v. 2, p. 306) quando destacou que “o ato administrativo, como é da essência do Estado de direito, tem a sua validade sujeita ao teste da legalidade ou legitimidade, isto é, ao teste da sua conformidade com o direito positivo”.

Não é outro o compromisso do Estado democrático de Direito senão com a legalidade em todos os seus escalões, conforme a lúcida contribuição de Mello (1993):

[...] O próprio do Estado de Direito, [...], é encontrar-se, em quaisquer de suas feições, totalmente assujeitado aos parâmetros da legalidade. Inicialmente, submisso aos termos constitucionais, em seguida, aos próprios termos propostos pelas leis, e, por último, adstrito à consonância com os atos normativos inferiores, de qualquer espécie, expedidos pelo Poder Público. Deste esquema, obviamente, não poderá fugir agente estatal algum, esteja ou não no exercício de “poder” discricionário (p. 11).

Essa mesma visão é enfatizada por Di Pietro (2001) ao colocar a legalidade como esteio do Estado Democrático de Direito:

No Estado de Direito, que tem como um dos alicerces o princípio da legalidade, todos os poderes que a Administração Pública exerce são limitados pela lei, de forma que impeça os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas. Com efeito, sendo ela dotada de prerrogativas de poder público, que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular, indispensável para a consecução dos fins de interesse público, o princípio da legalidade surge como garantia de equilíbrio entre os poderes de autoridade que a Administração exerce e os direitos individuais assegurados pelo ordenamento jurídico (p.66).

É dever do agente entender que o primeiro requisito de sua ação é o compromisso legal, em obediência à clássica visão oriunda do Direito, de que a validade de um ato jurídico pressupõe *agente capaz* conforme atual art. 104 inciso I do Código Civil brasileiro. Lembrando saudável experiência e balizamento sobre a matéria, Medauar (2003a) assinala que “no Conselho de Estado francês, no início deste século, se fixa primeira exigência de observância da competência” (p.195). Dessa citação valeu-se a autora para fundamentar e destacar que é da pertinência da norma estabelecer previamente em razão de cada cargo público, o conjunto de atribuições e responsabilidades que devem ser destinadas a um servidor. Em outras palavras, a prática de um determinado ato somente ocorrerá consoante a destinação legal abstratamente preordenada. A atribuição é localizada no campo do ato vinculado *objetivamente fixado pelo legislador*, fazendo valer a máxima de que não tem atribuição quem quer, mas quem deve segundo estrito comando legal.

Logo, é categórica, inquestionável e oportuna, a lição de Tácito (1997) quando afirma que o ***abuso de poder***:

[...] Surge com a **violação da legalidade**, pela qual se rompe o equilíbrio da ordem jurídica. Tanto da legalidade externa do ato administrativo (competência, forma prevista ou não proibida em lei, objeto lícito) como da legalidade interna (existência dos motivos, finalidade) (TÁCITO, 1997, p. 52, grifo nosso).

Em consonância, merece ser lembrada Di Pietro (2001) para quem a tomada de decisão pela autoridade administrativa deve seguir processo intelectual assim formatado:

Quanto à competência, a autoridade administrativa não tem possibilidade de atuar discricionariamente, uma vez que só pode realizar aquelas atividades que lhe foram atribuídas pela lei, tendo em conta os fins nela determinados. Na observação e valoração dos fatos, também não existe discricionariedade para a Administração, quando tenha que estabelecer simplesmente a medida de existência dos fatos e sua conformidade com o definido pelo ordenamento jurídico preestabelecido; todavia, poderá haver discricionariedade quando, de acordo com sua competência e diante de fatos reais previstos pelo ordenamento jurídico respectivo, deva a autoridade avaliar as conseqüências que possam produzir-se em razão dos mesmos. Por último, quanto às medidas adequadas frente à situação de fato, a autoridade administrativa, aí sim, conta com poder discricionário para estabelecer quais são as circunstâncias do momento, medidas que não de estar presentes sempre dentro do marco da **legalidade**, que limita sua ação (p. 76/77, grifo nosso).

Essa afirmativa vem trazer sólida munição à instrução de *processo formativo da decisão administrativa*, embora reine extrema sensibilidade para regras estruturais e meios utilizados no esperado ofício do administrador público na lida e avaliação dos vários interesses envolvidos, o que permite estender os limites da discricionariedade da geração do ato administrativo. Não podendo ser abandonada na concepção da autora, a idéia de que as formas e procedimentos mais rigorosos são indispensáveis “quando estejam em jogo direitos dos administrados, como ocorre nos concursos públicos, na licitação, **no processo disciplinar**” (DI PIETRO, 2001, p. 83, grifo nosso).

Na concepção de Medauar (2003b) são complexos os parâmetros do poder discricionário, a serem diligentemente observados:

- a) Parâmetros decorrentes da observância da Constituição, da lei, dos princípios constitucionais da Administração, outros princípios do direito administrativo e princípios gerais do direito.
- b) Tipo de interesse público a atender, estabelecido diretamente pela norma atribuidora de competência ou indiretamente pela norma de regulamentação do órgão.
- c) Normas de competência, que atribuem o poder legal de tomar as medidas atinentes à situação. Necessária se torna a correspondência da decisão à função exercida pela autoridade.
- d) Consideração dos fatos tal como a realidade os exterioriza. A autoridade administrativa não há de inventar fatos ou apreciá-los com erro manifesto, levando a consequências absurdas e sem razoabilidade. Relaciona-se esse aspecto à qualificação jurídica dos fatos e ao requisito do motivo do ato administrativo.
- e) Associado ao parâmetro anterior, encontra-se também a motivação das decisões. Tradicionalmente predominou a regra da não obrigatoriedade de explicitar as razões da decisão, sobretudo no exercício do poder discricionário. Hoje, a linha se inverteu, para prevalecer a exigência de motivação, salvo exceções.
- f) O poder discricionário deve observar as normas processuais e procedimentais, quando pertinentes à atuação, tais como: contraditório, ampla defesa, adequada instrução, inclusive com informações técnicas e atos probatórios.
- g) Garantias organizacionais também se incluem entre os parâmetros do poder discricionário. Por exemplo: a composição e o modo de funcionamento interno dos órgãos, em especial dos colegiados que decidem ou atuam no processo de decisão; as regras de abstenção ou relativas a impedimentos, ligadas ao princípio constitucional da impessoalidade.
- h) Preceitos referentes à forma, ou seja, ao modo de exteriorização das decisões administrativas (MEDAUAR, 2003b, p.125 /126).

São tanto os vieses que não mais prevalece hoje a máxima de que o poder discricionário deva se submeter simplesmente ao dogma da legalidade. Mostram-se hoje superados pela fiel e necessária submissão, como estabelece a Constituição Federal, dogmas da moralidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência, além de outras leis infraconstitucionais e princípios gerais do direito. Trata-se de

tendência mundial com significativos reflexos no âmbito administrativo, pois, chama a atenção Medauar (2003a):

Ampliou-se ainda mais o campo de controle jurisdicional sobre atuações administrativas, como ressalta D'Alberti: "houve reforço do controle jurisdicional sobre a Administração; isso ocorreu na França, Itália, Inglaterra e Estados Unidos; atenção se desloca da idéia de apoio às prerrogativas da Administração para a idéia de defesa das liberdades e dos direitos dos administrados". No Brasil também se registra este alargamento (MEDAUAR, 20003a, p.201).

Revolucionando a administração atual, tais circunstâncias vêm causando profundas transformações, tornando possível o surgimento de legislação de processo administrativo que se convola em novos e imperiosos dispositivos infraconstitucionais a merecer nova visão ao poder discricionário da Administração.

Evidente que a visualização normativa de cunho processual a incidir na formação do ato administrativo surge com endereço certo tem por escopo servir de contraposição aos atos internos e secretos oriundos das práticas absolutistas. Bobbio (2003) nos dá a devida medida quando diz: "o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público ("público" aqui no sentido de "político") contrapõe-se à teoria dos arcana *imperii*, dominante na época do poder absoluto" (p.29).

Consagra-se nisso tudo a real necessidade de maior clareza no atuar da Administração Pública com ampla visibilidade da coletividade como credora da obrigação estatal. O autor há pouco mencionado consorcia tal justificativa ao afirmar:

[...] É essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas (Ibidem, p.30).

Como corolários dessa visibilidade indispensável, determinados preceitos norteadores do atuar administrativo passaram a compor tais transformações como diretrizes essenciais do processo administrativo, e que podem ser resumidos: na publicidade dos processos, direito de acesso aos autos administrativos, o dever de motivar e a obrigatoriedade de contraditório e ampla defesa entre outros.

No espaço nacional ganhou visibilidade um recente instrumento normativo - Lei nº. 9.784 de 29 de janeiro de 1999, ao reunir num só corpo legislativo, estruturalmente organizado, os preceitos que determina como processo administrativo.

A necessidade de tratamento mais consoante e pontual ocorreu por força de recentes e complexas demandas na atividade administrativa que acarretavam enorme dificuldade nas relações jurídicas vigentes entre o administrador e administrado, tornando difícil a sustentação da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, abrindo assim um caminho fértil para a incidência de práticas administrativas abusivas, arbitrárias, destoantes do desenho constitucional traçado para a Administração Pública pelos novos tempos.

A esse propósito merece ser lembrada a lição de Lima (2005, p. 2) quando afirma:

Foi necessário, assim, que o Congresso Nacional editasse lei disciplinando tal matéria para propiciar o exato cumprimento da referida garantia, afastando, por um lado, a atuação discricionária, e às vezes arbitrária, da Administração, no seu constante vínculo com os administrados, em geral e, de outro lado, prescrevendo a estes seus direitos e deveres, na mesma vinculação.

O clamor social, mais uma vez, contribuiu para delinear de forma indubitável a consonância dos princípios constitucionais não apenas na

relação administrador - administrado, mas com o cidadão comum, produzindo-se um efetivo código de justiça cidadã, onde se fez possível organizar o processo administrativo no espaço da Administração Pública Federal, direta e indireta, com o fim imediato de gerenciar a guarda dos direitos dos administrados, além de melhor executar os objetivos da Administração conforme bem realçado pelo autor, quando destaca ser da essência do atuar administrativo “maior dinamismo na solução cotidiana dos inúmeros problemas com que se depara a Administração Pública no seu relacionamento com os administrados” (LIMA, 2005, p. 4).

Na observância do preceito constitucional encontram-se de pronto disciplinados, na então chamada Lei do Processo Administrativo, os princípios a serem seguidos pela Administração Pública consoante a indicação legislativa de Diniz (2001):

Art. 2.º A Administração Pública obedecerá dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Critérios que, dentre outros, serão observados

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I- atuação conforme a lei e o Direito;
- II- atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III- objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV- atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V- divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI- adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.
- VII- Indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII- Observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

- IX- Adoção de forma simples, suficiente para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X- Garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI- Proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII- Impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII- Interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (DINIZ, 2001, p.492/493).

No art. 3º localizam-se os *direitos dos administrados*, a saber:

- I - ser tratado com respeito pelos agentes públicos, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;
- II- ter ciência dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado;
- III- ter vista dos autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões proferidas (DINIZ, 2001, p. 493).

Diante de tal dispositivo, o poder público fica coibido de, sem a devida fundamentação, negar recebimento de documentos, cabendo ao administrador o dever de prestar esclarecimentos ao administrado, em relação a possível existência de defeitos ou falhas na solicitação a ele encaminhada (art. 6º, parágrafo único, p.494).

Passam a ser consideradas parte legítima, como interessadas no processo administrativo:

- As pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação
- Aquelas que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- As entidades representativas, no tocante a interesses coletivos;

As entidades legalmente constituídas, quanto a direitos ou interesses difusos (art. 9º, p. 495).

O exercício da atribuição pública não comporta indefinição. Na prática de um ato administrativo, as questões de fato e de direito, que norteiam seu início, devem encerrar contornos definidos. Não se admite o seu manuseio em circunstâncias, fins ou formas. Sua concretização se dá preliminarmente com uma persecução preliminar da **existência dos motivos e da finalidade**. Com efeito, Mello (1993) destaca que na aplicabilidade de uma norma jurídica compreendida em seu todo,

[...] a competência só é validamente exercida quando houver sido manejada para satisfazer a finalidade que a lei visou, obedecidos os requisitos procedimentais normativamente estabelecidos, presentes os motivos aptos para justificar o ato, adotada a forma procedimental prevista e através de conteúdo juridicamente idôneo (p.85).

De fato, na materialização do ato administrativo em consonância ao irrestrito vínculo à finalidade apontada pela lei, ressalta obrigatório que o atuar do administrador tenha por lastro pressuposto fático cuja ocorrência no registro do autor, “faz deflagrar in concreto a competência que o agente dispõe em abstrato” (MELLO, 1993, p. 86) autorizando seja alcançada a finalidade legal e tornando inseparável o motivo da finalidade, em face da inter-relação existente.

Contudo, não é suficiente que determinados fatos tenham ocorrido, é fundamental que sejam os indicados legalmente como relevantes para a prática do ato, o prefalado autor afirma a necessidade de haver ser “um ajuste entre a realidade concreta e a previsão abstrata da lei, de tal sorte que o suposto normativo se tenha realizado no plano empírico” (MELLO, 1993, p. 89).

Uma vez explicitados os motivos, procura-se, em seguida, situar a valoração dos referidos **motivos** de forma a permitir ao gestor público que possa aferir a melhor decisão a seguir. O gestor deve referir-se não só ao dispositivo legal, como também aos fatos que norteiam seu atuar de forma a demonstrar integridade para atingir a finalidade legal. A motivação é a fundamentação do ato. É na interação desses dois momentos que se localiza o poder discricionário, sendo imperioso salientar que a mencionada apuração dos motivos corresponde ao aspecto objetivo, e a apreciação valorativa dos mesmos, ao aspecto subjetivo, como se vê bem aplainado em Tácito (1997):

A prática do ato pressupõe, ainda, certos antecedentes objetivos. A autoridade competente não atua no vácuo: ela age em função de aspectos de fato ou de direito, que determinam a sua iniciativa. O ato administrativo se inicia, portanto, com a verificação da **existência dos motivos**. Segue-se, imediatamente, a apreciação do valor desses **motivos**, que permite ao administrador decidir-se sobre a decisão a adotar.

É na sucessão desses dois tempos que se insere o poder discricionário. Enquanto a verificação da existência dos motivos é um aspecto **objetivo**, de feição material, a ponderação e o exame dos **motivos** é um aspecto subjetivo, correspondendo ao processo psicológico de formação do ato de vontade (TÁCITO, 1997, p. 51, grifo nosso).

Esse mesmo autor, em trabalho anterior, indicou a **teoria da inexistência dos motivos** como instrumento do controle da legalidade, dissecando a sua importância:

A teoria da inexistência dos motivos abrange tanto a sua ausência material, como a legal. Não somente podem inexistir os fatos argüidos pela administração, como serem, por sua natureza, indiferentes ao direito. Em qualquer dessas hipóteses, não se poderá o administrador valer deles como justificativa do ato praticado.

Daí a necessidade de conduzir o controle de legalidade à verificação da matéria de fato. A lei não é um artifício automático, mas um processo de graduação de valores materiais em função de critérios abstratos e gerais. A existência jurídica do ato não se resume na propriedade da norma invocada, mas em seu pleno ajustamento à hipótese concreta (TÁCITO, 1954, p.8).

Com efeito, é impossível invalidar a prática de um ato administrativo se os motivos encontram-se ocultos. Mello (1993), reportando-se a memorável monografia de Antonio Carlos de Araújo Cintra, afirma que o referido autor descreve um esquema básico da motivação da seguinte maneira:

Assim, em primeiro lugar, é preciso que a motivação indique as premissas de direito e do fato em que se apóia o ato motivado, com a menção das normas legais aplicadas, sua interpretação e, eventualmente, a razão da não aplicação de outras; e com referência aos fatos, inclusive a avaliação das provas examinadas pelo agente público, a seu respeito. Em segundo lugar, o agente público deve justificar as regras de inferência através das quais passou das premissas à conclusão, se houver necessidade [...]. Por outro lado, sob o aspecto formal, a motivação deve ser clara e congruente, a fim de permitir uma efetiva comunicação com seus destinatários". Daí haver indicado, precedentemente, como requisitos da motivação "a suficiência, a clareza e a congruência" (MELLO, 1993, p. 100).

Adquire mais robustez a vertente ante o amparo de Medauar (2003a) quando esta afirma: "também se elaborou a exigência de nexo entre o ato e seus antecedentes ou circunstâncias de fato, situando-se no motivo um vínculo a mais no exercício do poder discricionário" (MEDAUAR, 2003a, p.195).

Não por acaso a autora situa a **motivação** dos atos administrativos como "um dos aspectos referentes à democratização da Administração" (Ibidem, p.197) pela destinação dessa categoria à discricionariedade estatal tradicionalmente acobertada pela não obrigatoriedade de expor as razões do ato conforme algo que ainda vinga teimoso em alguns cantões do poder público, na ágora de grandes metrópoles e no átrio de instituições que por serem universitárias, haveriam de ser, grandes bastiões da democracia e paladinas da justiça.

De outra parte, a lei quando confere competências públicas, define um parâmetro de legalidade em que se delimita a discricionariedade concedida ao administrador público, pretendendo diminuir o descompasso oriundo de decisões imotivadas e acobertadas pelo arbítrio. Mello (1993) é incisivo ao ensinar que:

[...] É perceptível de imediato que nenhuma aferição de legitimidade, nenhuma certeza sobre a correção do ato administrativo serão prestantes se este for expedido sem motivação, quando, uma vez impugnado, exista para quem o expediu – Legislativo, Executivo ou Judiciário – a possibilidade de aduzir ad hoc serodidamente, motivos, razões e justificativas que jamais se poderá saber se efetivamente existiram ou foram tomados em conta no momento de sua prática (MELLO, 1993, p. 104).

Resultado de um avanço jurídico em diligência com a Administração Pública garante-se no dispositivo recente, a Lei 9784, de 29.01.99, conforme acentua Diniz (2001, p. 501), “**a expressa determinação de motivação**”, que deve ser explícita, clara e congruente, sobretudo quando neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções.

Há muito que se avançar, como se vê, em termos de conscientização e de instrumentos de garantia do controle social dos critérios, pois, mal se daria conta um vitimado de abuso ou desvio de poder de sutis gradações de ilícitos que ainda estão por ser mais bem precisados, como assinala Di Pietro (2003):

A Lei n. 4.717/65 fala apenas em **inexistência dos motivos** e diz que esse vício ocorre “quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”. Mas, além da hipótese de **inexistência**, existe a **falsidade** do motivo. Por exemplo: **se a Administração pune um funcionário, mas este não praticou qualquer infração, o motivo é inexistente: se ele praticou infração diversa, o motivo é falso** (p. 232, grifo nosso).

Por mais que o gestor público possa optar pelo objeto do ato administrativo, aí indicando a oportunidade e conveniência de sua lavra subjetiva, não pode esquecer que a administração pública primeira e fundamentadamente submete-se ao interesse público delimitado. Logo, comete a autoridade ilícito, quando lança mão de suas atribuições para atender interesses pessoais, sectários ou político-ideológicos de uma outra segmentação. Acaba por atender a interesses políticos ideológicos diversos de suas atribuições a autoridade que, invocando o poder que lhe foi conferido como agente público transitório, termina por trair o fim supremo que o Estado lhe ordena legalmente zelar – o interesse público.

Adverte ainda Di Pietro (2001) que a motivação é a única forma de aferir a observância da razoabilidade,

[...] não pode limitar-se a indicar a norma legal em que se fundamentam o ato (pressuposto de direito) e os fatos (pressuposto de fato). É necessário que na motivação se contenham os elementos indispensáveis para controle da legalidade do ato, inclusive no que diz respeito aos limites da discricionariedade. É pela motivação que se verifica se o ato decorre da vontade pessoal e arbitrária da autoridade administrativa e se observou a regra da proporcionalidade e da adequação entre os meios e os fins (DI PIETRO, 2001, p. 207).

A sua imprescindibilidade revela-se nesse campo como fórmula a justificar a adoção de determinada medida objetivando o alcance da finalidade decorrente da lei.

Quanto à inserção expressa do termo motivação no âmbito Constitucional, não se poderia deixar de mencionar o raciocínio adotado pela autora:

A motivação, embora não inserida expressamente na Constituição Federal entre os princípios impostos à Administração Pública, está nela implícita, porque é inerente ao princípio da legalidade e, em especial, ao do devido processo legal; e é indispensável até para que os cidadãos possam exercer seu direito à informação, pois, sem motivação, não lhes é possível conhecer as razões que serviram de fundamento à decisão administrativa; é essencial para o exercício do direito de defesa e para garantia do contraditório, além de ser elemento indispensável a servir de base para o controle dos atos administrativos, seja para fins de controle interno pela própria Administração, seja para fins de controle externo exercido pelo Poder Legislativo, seja, ainda, para fins de controle judicial. Em síntese, a motivação constitui garantia da legalidade dos atos administrativos (DI PIETRO, 2001, p. 208).

Esse acolhimento num plano legal maior, limita a discricionariedade administrativa, direciona a atividade legislativa e aumenta o atuar do Poder Judiciário, que não poderá resumir-se simplesmente ao exame exclusivamente formal da lei e do ato administrativo, devendo apurá-los consoante os dogmas consagrados na Constituição, visando a repudiar o clientelismo institucional, favorecimentos ilegais e assédios morais injustificados que, ao final, só espelham a prevalência de critérios essencialmente subjetivos em prejuízo dos objetivos.

Assim, não pode a motivação explícita e devidamente documentada gerar desavenças e hostilidades, pois na leitura de Osório (1991):

[...] Se trata de mecanismo inibidor de práticas clientelistas, de favorecimento interno de uns em detrimento de outros, de formação de grupos políticos com suporte em práticas ocultas, secretas e reprováveis, fenômeno que, embora ainda não constitua uma regra geral [...], pode aparecer com força crescente, causando, em pouco tempo, sérios desgastes institucionais e sociais (OSÓRIO, 1991, p. 69/70).

Em consonância com a **motivação** deve também ser considerada a **finalidade** como outro requisito vital da legalidade do ato administrativo, particularmente quando a regra jurídica estabelece os

objetivos pertinentes que aparecem definidos explícita ou implicitamente no seu contexto, ou seja, a discricionariedade submete-se às regras pertinentes de cada hipótese e a uma gama de dogmas que autorizem congruência da decisão ao fim de interesse público evitando a exacerbação abusiva. Não é suficiente que a autoridade detenha atribuição e os motivos sejam pertinentes, o poder público encontra-se direcionado a um determinado interesse público e não admite aplicação em razão de outros escopos. Afinal, salienta enfaticamente Mello (1993),

[...] a atividade administrativa, para manter-se afinada com os princípios do Estado de Direito e com o regramento constitucional brasileiro, necessita ser exata e precisamente uma atividade pela qual se busca o atingimento dos fins pré-traçados em lei (p.51)

De outra parte, o festejado autor reitera de forma latente que o nodal da atividade administrativa foi pontualmente percebido por Ruy Cirne Lima que soube inigualavelmente detectar a questão:

Reiteradas vezes temos insistido em que a essência da atividade administrativa foi captada com luminosa percuciência por um autor brasileiro, Ruy Cirne Lima, o qual, melhor do que ninguém, soube apanhar-lhe a compostura medular, exprimindo-a em palavras sábias e singelas, nos seguintes termos:

“O fim – e não a vontade – domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a administração pública debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de direito”. E mais:

“Administração, segundo o nosso modo de ver, é a atividade do que não é proprietário – do que não tem a disposição da coisa ou do negócio administrado”.

“Opõe-se a noção de administração à de propriedade nisto que, sob administração, o bem se não entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém, à finalidade impessoal a que essa vontade deve servir” (MELLO, 1993, p. 52).

Sendo importante consignar que a referida construção doutrinária possui seu lastro na antinomia existente entre a noção de **administração**, que é pública, e a noção de propriedade, que é particular, o proprietário

tem livre disposição da coisa, age segundo sua vontade, a **administração** submete a vontade a um escopo que rege o atuar do gestor público.

Leal (1999, v.2) reconhece ser árdua a tarefa de verificação da referida exacerbação que opta por denominar *desvio de finalidade* ou *desvio de poder*, sendo esta na sua concepção, a “modalidade do defeito mais genérico de excesso ou abuso de poder” (LEAL, 1999, v. 2, p.307). Contudo, conclui que, se os motivos restaram efetivamente conhecidos, o sofrimento na delimitação será claramente diminuído considerando a máxima de que:

O ato administrativo [...] só será legítimo, se coincidir com a finalidade prevista ou definida, expressa ou implicitamente, na regra de competência. Exorbitando dessa previsão ou definição, que há de ser específica (pois a possível implicitude não se confunde com a inadmissível falta de especialidade), o ato será ilegal (p.309).

Mello (1993) compreendendo a importância maior da finalidade legal enquanto “conformadora da atividade administrativa válida” (p. 56), entende “por desvio de poder a utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a instituição” (p. 56).

Como vício de real gravidade a permitir manipulação para atender fim diverso ao interesse público inicialmente previsto, é utilizado para objetivos de natureza pessoal ou política, cuja evidência tem sido encontrada no atuar administrativo na ótica do autor quando insinua que,

[...] o agente administrativo, servindo-se de uma competência que em abstrato possui, busca uma finalidade alheia a qualquer interesse público. Neste caso atua para alcançar um fim pessoal, que tanto pode ser perseguição a alguém como de favoritismo ou mesmo para atender um interesse individual do agente (MELLO, 1993, p. 56/57).

.....

Em tal caso, a autoridade pratica um ato administrativo movido pela amizade ou inimizade, pessoal ou política, ou até em proveito próprio. Não raro está impulsionada pelo propósito de captar vantagem indevida, angariar prosélitos ou cegada por objetivos torpes de saciar sua ira contra inimigos ou adversários políticos, buscando molestá-los ou, pior ainda, vergá-los a suas conveniências (MELLO, 1993, p. 62).

O conflito na moderna administração pública localiza-se na interação existente na dilatação do atuar discricionário e o fortalecimento do controle da legalidade, tendo este último, a responsabilidade de coibir as práticas abusivas e recolocar o poder discricionário nos seus legítimos trilhos. Nesse aspecto, Tácito (1954) faz prudente alerta:

A ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência da legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa virtual de pureza. Daí a justa observação de Paul Duez: a alternativa legalidade-oportunidade não corresponde à alternativa questão de direito-questão de fato. É na intimidade da matéria de fato que se denunciam os divórcios sutis entre a lei e o arbítrio (TÁCITO, 1954, p. 6).

Torna-se aqui oportuna e pertinente a advertência de Di Pietro (2003) ao distinguir variantes sutis de **desvio de finalidade** presente na Lei n. 4.717/65 que deixa a desejar:

Trata-se do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, definido pela Lei n. 4.717/65 como aquele que se verifica quando “o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Mas uma vez, o conceito legal está incompleto. Visto que a finalidade pode ter duplo sentido (amplo e restrito), pode-se dizer que ocorre o desvio de poder quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei. O agente **desvia-se** ou **afasta-se** da finalidade que deveria atingir para alcançar resultado diverso, não amparado pela lei (p.232).

Na análise da categoria finalidade, segundo a autora deve ser considerada não só a consonância objetiva do ato à regra legal, mas, principalmente,

conforme palavras de Cretella Júnior (1977:184), “base para a anulação dos atos administrativos que nele incidem, o **desvio de poder** difere dos outros casos, porque não se trata aqui de apreciar objetivamente a conformidade não conformidade de um ato com uma regra de direito, mas de proceder-se a uma dupla investigação de intenções subjetivas: é preciso indagar se os **móveis** que inspiram o autor de um ato administrativo são aqueles que, segundo a intenção do legislador, deveriam realmente inspirá-lo” (DI PIETRO, 2003, p.232).

Por conta de possíveis subjetivismos nas interpretações do administrador e do legislador, adianta a autora sobre a dificuldade de comprovação do desvio, mal sinalizado de tal forma que pouco se pode afirmar além de indícios, como declara:

A grande dificuldade com relação ao desvio de poder é a sua **comprovação**, pois o agente **não declara** a sua verdadeira intenção; ele procura ocultá-la para produzir a enganosa impressão de que o ato é legal. Por isso mesmo, o desvio de poder comprova-se por meio de **indícios**; são os “sintomas” a que se refere Cretella Júnior (1977:209-210) (DI PIETRO, 2003, pp.232/233).

De fato, não é simples apontar o vício de desvio de poder, de forma a demonstrá-lo, principalmente quando o servidor público age com insídia, devidamente estimulado por arroubos de perseguição alimentada pelo revanchismo. Assim, é essencial, além da delimitação da má intenção, a caracterização probatória da mesma. Nesse aspecto, é importante ressaltar que o agir perverso cerca-se de cuidados quanto à possibilidade do surgimento de elementos que permitam a identificação de sua improbidade. Logo, o vício vem acobertado de pseudomotivações utilizadas exclusivamente com o intuito de mascarar a sua índole.

Com essa compreensão, Mello (1993) preleciona:

[...] Por força mesmo da postura esquiva deste vício, a exigência probatória não poderia ser levada a rigores com ele incompatíveis, sob pena de inviabilizar-se o controle jurisdicional destas condutas viciadas (p. 78).

Reportando-se a outros autores, afirma:

É rigorosamente igual a orientação tomada na Espanha, conforme nos dá notícia o eminente e fulgurante Eduardo Garcia de Enterría:

“Facilmente se compreende que esta prova não pode ser plena, já que não é presumível que o ato viciado confesse expressamente que o fim que o anima é outro, distinto do assinalado pela norma. Consciente desta dificuldade, assim como a de que a exigência de um excessivo rigor probatório privaria totalmente de virtualidade a técnica do desvio de poder, a melhor jurisprudência costuma afirmar que para que se possa declarar a existência deste desvio ‘é suficiente a convicção moral que se forme o Tribunal’ (Decisão de 1º de dezembro de 1959) à vista dos fatos concretos que em cada caso resultem provados, conquanto não bastem ‘meras presunções nem suspicazes e especiosas interpretações do ato da autoridade e da oculta intenção que o determina’ (Decisão de 7 de outubro de 1963) (BANDEIRA DE MELLO, 1993, p. 79).

De outra parte, a prova do atuar administrativo maculado pelo vício deriva também de um feixo de circunstâncias externas que podem ser demonstradas por documentos, testemunhas ou como já foi dito, indícios. Na visão desse tratadista, são vários os fatores que concorrem para a identificação do desvio de poder,

[...] como a irrazoabilidade da medida, sua discrepância com a conduta habitual da Administração em casos iguais, a desproporcionalidade entre o conteúdo do ato e os fatos em que se embasou, a incoerência entre as premissas lógicas ou jurídicas firmadas na justificativa e a conclusão que delas foi sacada, assim como antecedentes do ato reveladores de animosidade, indisposição política ou, pelo contrário, de intuítos de favoritismo. Até mesmo a conduta pregressa do agente, reveladora de temperamento descomedido, vindicativo ou proclive a apadrinhamentos e compadrios políticos, pode acudir para compor um quadro que, em sua globalidade, autorize a reconhecer desvio de poder (Idem, 1993, p. 80).

Incisiva é a lição de Osório (1991) ao entender que:

No desvio de poder, há que se prestar muita atenção às contradições, ambigüidades, comportamentos incongruentes da Administração Pública. Os indícios assumem especial relevância. E os juízes podem inverter o ônus da prova. Dependendo do caso, pode-se chamar a juízo as autoridades administrativas, afim de que declinem os motivos embaixadores de determinado ato administrativo (p.19)

Em suma, na apuração do desvio de poder, deve ser observado todo o contexto de elementos e circunstâncias pertinentes ao atuar do

administrador, situando-se a discricionariedade utilizada na prática do ato com o fim de verificar se a mesma apenas serviu de escusa para satisfação de pretexto diverso ao interesse pretendido.

Ao vincular-se ao interesse público, como fim inerente à sua atribuição, a opção do gestor público deve ser sempre finalística. E muito embora, co-existam interesses diversos no meio social, torna-se fundamental a *ponderação comparativa* de todos em razão daquele compreendido na referida sua atribuição, justificando-se, assim, na concepção de Medauar (2003b) a necessidade que se impõe cada vez mais no sentido de relevar “o conhecimento fiel e completo dos fatos relacionados à decisão a ser tomada e da consideração de todos os interesses envolvidos, atribuindo a cada um o peso justo” (p.122).

Na leitura de Diniz (2001), o exercício da lei constitui, antes de tudo, dever jurídico da autoridade, tão logo a mesma venha a tomar conhecimento da ilicitude conforme comando legislativo presente no art. 143 da Lei 8.112/90:

“A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa” (DINIZ, 2001, p. 469).

A importância dessas categorias e regras vem aprimorar padrão de objetividade no referido exercício do poder discricionário, na apreciação de arbítrios ou violações às garantias fundamentais, consolidando paradigmas procedimental e processual de maneira a desestabilizar eventual tendência abusiva muito comum em

patrulhamento regado a preferências ideológicas dos ocupantes do poder gerencial da Administração. Um comportamento que deve ser duramente repudiado sob pena de gerar, notadamente na Universidade Pública, uma devastadora degradação do ensino sem precedentes, considerando-se a troca do mérito acadêmico pela preferência ideológica garantidora da mediocridade dos “amigos do rei”.

Tudo conforme a evolução dos tempos, resiliente aos grilhões da impunidade, colaborou para que se conferisse ao Estado campo para desenvolver a prevenção e repressão à ilicitude na atuação administrativa, podendo-se distinguir e individualizar quanto a esse aspecto, os três momentos fundamentais:

- 1) O legislador descreve os injustos disciplinares, delimita as penas e correlaciona os institutos afins, cabendo esclarecer que o conteúdo da norma administrativa disciplinar não passa de uma previsão genérica e abstrata, na qual o referido legislador se propõe a um fim essencialmente prático, ou seja, a defesa da sociedade contra essa forma de delinqüência, resultando evidente que a regra repressora somente deverá incidir quando necessária.
- 2) A função estatal se desenvolve no sentido de determinar a existência de um injusto disciplinar, permitindo a formação da pretensão frente a um sujeito e declarando posteriormente a aplicação da lei a um caso concreto.
- 3) O estado promove a execução da condenação administrativa com o que for necessário à sua respectiva concretização.

Em suma, distingue-se o momento da cominação abstrata, o da apuração preliminar da veracidade da acusação, a formalização da acusação quando cabível, o da instrução, o do julgamento e o da execução, quando houver condenação.

Por essa razão, subentende-se que o **poder disciplinar** da Administração não pode ser praticado por quem não possua atribuição previamente estabelecida em Lei.

Entendeu-se assim tal tratamento porque a repressão à prática de infração disciplinar tem por fim delimitar a responsabilidade do servidor público por injusto funcional, sujeito a ser processado, julgado e punido em razão de ilícitos que tenham por fato gerador a *inobservância de deveres vinculados às atribuições do cargo, função ou emprego público*. Com acerto, assim se posicionou Medauar (2003b),

o regime disciplinar visa a assegurar a responsabilização dos agentes públicos por faltas funcionais, isto é, infrações que resultam de inobservância de deveres vinculados às atribuições do cargo, função ou emprego (MEDAUAR, 2003b, p.326).

Sob essa vertente, acrescenta-se a discussão relativa à **atipicidade do injusto disciplinar**. Cretella Júnior (1999) observa extraordinária distinção entre as infrações administrativa e penal, destacando que a última possui definição jurídica precisa quanto ao preceito (conduta) e à pena (condenação em abstrato), tudo devidamente determinado por regra legal, a permitir que a ausência de um elemento na descrição possa gerar a impossibilidade de relevância criminal. A disciplinar não tem estimulada a mesma precisão, por ensejar lastro discricionário ao gestor com o objetivo de liberá-lo na reprimenda. Assim, preleciona:

Em matéria disciplinar, esta precisão não existe deliberadamente: deseja-se larga margem de discricionariedade ao administrador para que possa atingir, pela repressão disciplinar, toda a infração aos deveres e obrigações do funcionário, sejam quais forem, mesmo as faltas cometidas fora do serviço quando repercutem sobre a honra e considerações do agente e são suscetíveis pela ressonância, de refletir-se no prestígio da função pública (CRETELLA JÚNIOR, 1999, p.84).

A distinção é de fundamento, é de modo de aplicação, de objeto, de processo. Em atendimento aos seus respectivos perfis, as infrações penais e respectivas sanções são estabelecidas para preservação da convivência humana, as disciplinares objetivam o bom e perfeito andamento da máquina administrativa.

Logo, o poder disciplinar não se encontra vinculado aos pressupostos da antecedência legal quanto à definição de seus injustos legais, não incidindo na seara administrativa a máxima constitucional da reserva legal firmada através do ***nullum crimen, nulla poena sine previa lege*** – não há crime, não há pena sem prévia previsão legal. Contudo, a ausência de tipicidade nas faltas disciplinares não autoriza que a atuação administrativa se manifeste de forma arbitrária. Deve a lei delimitar situações para a identificação da responsabilidade disciplinar conforme demandam os princípios gerais do direito.

Medauar (2003b), considerando-se as opções utilizadas nos regimes jurídicos, estatutos e leis orgânicas aponta que a Administração prefere tipos amplos e abertos, citando como exemplos: “procedimento irregular de natureza grave”, “inobservância de dever funcional” (p.326). Como argumentos, o poder público procura justificar-se na “dificuldade de catalogar com exatidão todas as condutas que possam desatender

deveres e proibições e na discricionariedade do poder disciplinar” (Ibidem, p. 326).

Quanto ao primeiro, deve-se levar em conta que a necessidade de uma razoável tipificação se impõe como delimitador do atuar abusivo da Administração enquanto gestora da disciplina. É fundamental que o servidor implicado saiba através de uma razoável definição jurídica do injusto disciplinar, das conseqüências jurídicas decorridas do seu agir administrativo, consciente da ilicitude de sua conduta e da respectiva resposta repressora à mesma, não podendo ser fragilizado o dogma constitucional da legalidade com a utilização de termos carregados de amplitude duvidosa, convolvando o Julgador administrativo num árbitro inconseqüente. Afinal, o reconhecimento das garantias do administrado já se fazem presentes frente ao atuar do poder público consoante o feliz entendimento da festejada Autora quando afirma,

[...] ainda que o operador do poder disciplinar se defronte com fórmulas vagas, inseridas em estatuto ou lei orgânica, deve pautar seu juízo por parâmetros objetivos para enquadrar a conduta do agente em tais fórmulas, dentre os quais: vínculo com a função, adequada qualificação jurídica dos fatos, repercussão da conduta na prestação do serviço, o conjunto do comportamento funcional do agente (MEDAUAR, 2003b, p.327).

Em relação ao segundo, convém ressaltar o prudente direcionamento atual de não mais se admitirem áreas livres ou poderes ilimitados à discricionariedade administrativa. Hoje, a moralidade, a publicidade, a impessoalidade, o dever da autoridade de fundamentar, o crivo jurisdicional dos motivos, a proporcionalidade e outros tantos princípios destacam o caminho apontado. A ilustre docente faz valer seus ensinamentos ponderando: “Soa estranho atualmente associar

discricionariedade a poder disciplinar” (MEDAUAR, 2003b, p.327). Apóia seu raciocínio em dois momentos:

Primeiro, em virtude dos elementos de direcionamento da discricionariedade, em geral. Em segundo lugar porque o poder disciplinar há muito tempo vem se exercendo sob moldes processuais, justamente para impedir **arbítrios e subjetivismos**. Os paradigmas processuais mostram-se incompatíveis com atuações livres e desvinculadas de preceitos legais, tanto que sob tais moldes se exerce a função jurisdicional, para a garantia cabal dos direitos (grifo nosso).

A fisionomia moderna dessa leitura encontra consonância nos valores consagrados nos dogmas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, todos insertos no ar. 5º incisos LIV e LV da Constituição Federal vigente e ainda na construção dos julgados que efetivamente delimitam a liberdade no exercício da atividade disciplinar através de sua jurisdicionalização.

Convém acrescentar a essa importante visão, a presença de maior contraste do judiciário no atuar administrativo por força do dogma também constitucional da *inafastabilidade jurisdicional do Estado* presente no art.5º inciso XXXV da Lei Magna, assim vazado: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Pelo dispositivo, o Juiz pode e deve descer ao exame das provas que permeiam a instauração ou instrução de procedimento administrativo, pois que, somente mediante essa verificação, é que poderá chegar à conclusão de ter havido ou não probabilidade ou lesão a direito individual. Nenhum processo poderá escapar-lhe dessa inspeção, desde que nele se encontrem em jogo interesses ou direitos individuais conforme julgado proferido em medida judicial.

Nessa linha de raciocínio e obediente aos elementos que norteiam esse estudo de caso, cabe assinalar não apenas a importância da **portaria instauradora de processo administrativo disciplinar** como categoria submetida ao dogma da oficialidade e cuja boa elaboração torna-se essencial à **legalidade** do processo, mas, sobretudo, a explicitação dos dados legais necessários. Caso contrário, gerará efetivo prejuízo à defesa do servidor envolvido.

Por isso, o mencionado ato de instauração deve indicar **os fatos** e consorciá-los às **infrações disciplinares** imputadas ao agente público. Tal imposição é oriunda da seara das garantias historicamente conquistadas, conforme destaca Medauar (2003b):

O ato que instaura o processo deve enunciar os fatos ou condutas atribuídos ao servidor indiciado (imputação) e os respectivos dispositivos legais onde se enquadram. Tal exigência insere-se no âmbito das garantias decorrentes da ampla defesa (p.332).

A explicitação na portaria inaugural do processo administrativo dos atos ilícitos atribuídos ao servidor é indispensável, considerando que ninguém pode defender-se eficazmente sem pleno conhecimento das acusações que lhe são imputadas, sob pena de ofensa líquida, certa e inalienável ao exercício da ampla defesa. Todo processo administrativo deve obedecer às regras do devido processo legal, como lição ministrada por Meirelles (1989):

O essencial é que a peça inicial descreva os fatos com suficiente especificidade de modo a delimitar o objeto da controvérsia e a permitir a plenitude da defesa. Processo com instauração imprecisa quanto à qualificação do fato, e sua ocorrência no tempo e no espaço, é nulo (MEIRELLES, 1989, p.583).

O processo administrativo somente será instaurado com o servidor devidamente individualizado na condição de indiciado, ao qual o

Poder Público impute a prática ou omissão do dever, definindo juridicamente a ação ou inação de forma precisa e real em enquadramento legal previamente estabelecido.

Peça essencial do processo administrativo disciplinar é a Portaria no registro de Cretella Júnior (1994):

Que o instaura, nomeando a Comissão Processante, indicando o respectivo Presidente, sumariando as irregularidades a serem apuradas e, por fim, individuando o indiciado, ao mesmo tempo que lhe é atribuída a infração cometida, devidamente capitulada no Estatuto a que se subordina o servidor (CRETELLA JÚNIOR, 1994, p. 173).

A delimitação genérica do tipo disciplinar cometido torna a portaria, ato administrativo formalmente nulo e irreal quanto à legalidade extrínseca, afetando a defesa do servidor público envolvido, pois, mesmo que se apresente para a realização do contexto probatório, devidamente assistido por advogado, não terá condições de opor a resposta cabível, conforme reconhece o autor:

Portaria que instaura processo administrativo, capitulando de modo genérico a falta cometida, é **ato administrativo formalmente nulo**, defeituoso quanto à **legalidade extrínseca**, porque não permite que o agente público se defenda. Mesmo comparecendo ao inquérito, acompanhado de advogado, o agente público não sabe ainda sobre o que será inquirido: “Sou acusado de procedimento irregular, de haver praticado ato indigno, imoral. Qual ato? Qual o procedimento? Quando?”.

Este aspecto é examinável pelo Poder Judiciário que patrulha, primeiro, a **legalidade extrínseca**, o aspecto epidérmico ou formal do ato administrativo, depois a **legalidade intrínseca**, o próprio conteúdo do litígio, que o magistrado moderno sabe ser o suporte fático da **legalidade extrínseca**, porque fundo e forma se entrelaçam inexoravelmente (CRETELLA JÚNIOR, 1994, p. 174, grifo nosso).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho busca apreender elos existentes entre o direito e a educação política, sobretudo entendendo esta última como sendo elemento essencial para coibir formas de dominação nos espaços institucionais, em particular quando estas se manifestam sob a forma do abuso de poder, elemento tão comum ao clientelismo e ao mandonismo, ainda encontráveis no cenário das instituições públicas brasileiras. Assim, torna-se incontestável afirmar que os mecanismos institucionais contra o abuso e desvio de poder refletem o dever de interferir e reequilibrar a relação tensional existente entre administrador público e administrado, tendo por norte o mútuo respeito entre as pessoas humanas.

Dessa situação resulta que o direito é imprescindível à existência dos cidadãos, sendo essencial para o convívio social, a delimitação de seus princípios e conseqüente normatização, permitindo a conciliação dos interesses individuais e coletivos que representa.

O convívio com a resposta jurídica destinada aos possíveis conflitos de interesses, relativiza qualquer interpretação oriunda da manipulação ou de cunho ideológico que efetivamente existe e corrobora na direção de uma percepção deturpada da realidade.

Não é de surpreender, assim, que o Estado moderno, para maior certeza e segurança dos cidadãos, estabeleça o registro na norma escrita do direito vigente, impondo o respeito de todos, notadamente dos administradores públicos e administrados, sem que ninguém, inclusive o gestor maior, fique imune ou alheio à obrigação de se subordinar à lei, já

que a conquista da cidadania de um lado, enseja de outro, a responsabilização social do cidadão.

Dentro dessas concepções, o aprimoramento do caminho democrático está inegavelmente vinculado à Educação, que jamais poderá estar dissociada da construção de um regime político, pois é da sua atribuição esclarecer a relação existente entre administrador e administrado, notadamente na Universidade Pública, em razão de sua dupla missão como **organismo social** e como **elite intelectual**, que jamais poderá negar seu compromisso com as informações mais precisas, debeladoras dos resquícios absolutistas e arbitrários presentes em alguns de seus cantões.

O reconhecimento das divisões, diferenças e conflitos presentes na realidade social da Universidade Pública defronta-se com a necessidade de se oferecer a pronta resposta em contraste com as situações de caráter particularista fomentadas pelo conteúdo clientelista ainda persistente na cultura política brasileira e por conseqüência na administração pública nacional, que proporcionam a reprodução da prática da troca de favores, benefícios como fundamento das relações de poder.

Com isso, efetiva-se uma forma de instituição de representação que valoriza o liame construído conforme a referida permuta, onde se destaca na visão de Diniz (1982) “o enfoque particularista e individualizado dos interesses envolvidos” (p. 44).

Como ensina a referida autora, “[...] observa-se a prevalência dos critérios particularistas sobre os critérios mais universalistas na [...]”

distribuição dos benefícios entre os atores solicitantes” (p. 45), sendo o clientelismo nesse seu entendimento, “[...] importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes” (p. 45).

Ressalte-se, também, que continua latente na administração pública universitária o culto corporativista enquanto estratégia de defesa de interesses por determinados grupos, abrigando corporações dentro de corporações, confrontando-se por interesses menores que trazem danos efetivos à formação democrática nos segmentos sociais presentes naquela seara, merecendo maior espaço de reflexão e discussão da comunidade ali situada visando à maturidade institucional.

Dessa situação resulta o populismo aqui identificado como poder que se realiza sem lançar mão das mediações sócio-políticas mantendo-se alheio às instituições políticas, interagindo diretamente com os administrados, concretizando-se sob a forma da tutela e do favor.

O gestor público que dele se utiliza como modelo de administração, se coloca na sociedade como aquele que não só detém o poder, como também o saber sobre o social e sobre a lei, sua força deriva de uma fonte imaginária, fazendo-se divindade.

Nesse aspecto, a categoria **anomia** assume capital importância por indicar uma situação em que as transgressões das normas não correspondem às devidas punições, gerando instabilidade em razão da impunidade crescente.

A respeito do assunto, válida foi a lição proporcionada por Darhendorf (1985) que deixou um alerta quanto à dificuldade notória de

certas instituições, de uma forma geral, em se valerem de seus códigos disciplinares, “[...] existe uma suposição tácita de que um comportamento que seria intolerável em outros locais, será aí tolerado” (p.38).

Em contrapartida, é importante destacar que a prioridade dos interesses comuns dos administrados deve situar-se na tomada de decisões lastreadas nos princípios democráticos que norteiam a Carta Constitucional, firmando o hábito do pronunciamento coerente, de modo a gerar, para o administrador público menor liberdade para negociar posições ou fazer do cargo que ocupa, balcão de mercadorias para defesa de seus próprios interesses.

Dentro dessa perspectiva, Minayo e Souza (2003) advertiram que:

O hábito, em relação aos modelos de organização, era dividir, separar, criar hierarquias rígidas e impor comandos, cuja lógica, além de autoritária, era ineficiente, tratando as pessoas como operadores de dispositivos ou de máquinas, como o papel de executar ordens e sem direito a pensar (p. 336).

Para as referidas autoras, “[...] muitas instituições perderam a capacidade de observar e de ‘capitalizar’ a totalidade e a especificidade da riqueza e de todos os bens que possuíam [...]” (p. 336/337), quando transmitiram o poder de gestão “[...] a líderes autoritários e a seus instrumentos de controle e vigilância” (p. 337).

A rigor, na visão dessas autoras, “[...] omitem o sentido do todo, desconhecem o mundo das relações e menosprezam a produção simbólica que tem eficácia sobre a operação cotidiana da missão institucional” (p. 337).

Com efeito, é através da educação indicativa do exercício da cidadania e dos valores públicos, que se consegue perceber que o

exercício do poder é, antes de tudo, uma oportunidade de representar e não de impor idéias.

Como bem salientaram Carvalho e Duarte (2004):

[...] É inegável que os legisladores constitucionais e a opinião pública reconhecem a importância vital da educação na formação de valores e condutas vinculadas ao respeito pela dignidade humana e pelo Estado Social Democrático e de Direito, conforme disposto na Carta Constitucional (p. 10/ 11).

Destacam também, “[...] a importância da ação educativa escolar ter como um de seus objetivos fundamentais o compromisso com uma formação voltada para os valores da democracia” (p.12).

Como ensina Dallari (2004),

[...] democracia é muito mais do que a formalidade do voto, pois seu pleno exercício pressupõe liberdade e igualdade. Estas, por sua vez, se efetivam mediante o acesso às mesmas oportunidades educacionais, às mesmas informações e às mesmas frentes de desenvolvimento interior (grifo do autor, p. 41).

Assim, preparar para o exercício da cidadania significa na leitura do mencionado autor:

[...] informar e despertar a consciência sobre o valor da pessoa humana, suas características essenciais, sua necessidade de convivência e a obrigação de respeitar a dignidade de todos os seres humanos, independentemente de sua condição pessoal ou de atributos pessoais (DALLARI, 2004, p. 42).

Nesse sentido, é possível situar a educação como **caminho**, como **percurso** da prática de luta pelos direitos, instrumento – chave da Era dos Direitos. A luta pelo direito é um exercício obrigatório para todos aqueles que objetivam a conquista de sua cidadania.

Como bem salientou Benevides (2004):

Para se discutir a consciência de cidadania numa determinada sociedade é necessário partir do reconhecimento da distância que separa, por um lado, leis e princípios fundantes de liberdades e direitos e, por outro lado, a própria consciência de tais direitos, além da existência (ou não) dos mecanismos institucionais e dos recursos para garantir a sua prática, ou a sua fruição (BENEVIDES, 2004, p. 45).

Para a referida autora, “[...] a idéia de cidadania, assim como a de direitos, estão sempre em processo de construção e de mudança” (p. 45).

Ressalta também a autora que:

Os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos – mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos (p. 45).

Não foi por outra razão, que se deu a inclusão do princípio da moralidade administrativa à idéia da legalidade presente no âmbito da Constituição Federal, visando não só à ética na Administração Pública, mas também à luta contra a impunidade no serviço público, dando maior amplitude à correção judicial dos atos administrativos praticados com finalidade diversa daquela que os justifiquem, em efetivo desvio de poder.

Com isso, o atuar discricionário do gestor público encontra-se delimitado não mais pela lei, e sim pelo Direito, com a acolhida de diversos princípios, entre os quais o da razoabilidade e o da motivação na prática do ato administrativo, notadamente naquele que possa gerar restrição de direitos.

Precisa a respeito, é a lição de Di Pietro (2003) quando diz:

Ao falar em obediência à lei, está exigindo conformidade com a lei formal; ao falar em obediência ao **direito**, está exigindo conformidade não só com a lei formal, mas também com a moral, a ética, o interesse público, enfim, com todos os princípios e valores que decorrem implícita ou explicitamente da Constituição (p. 672, grifo da autora).

E salienta a importância fundamental do domínio da informação pelos indivíduos, algo somente possível pela **educação política**, condição para que a arbitrariedade não se constitua, de fato, na tônica da administração pública, negando assim toda possibilidade real de democratização do campo de poder:

A motivação, embora não inserida expressamente na Constituição Federal entre os princípios impostos à Administração Pública, está nela implícita, porque é inerente ao princípio da legalidade e, em especial, ao do devido processo legal; e é indispensável até para que os cidadãos possam exercer seu direito à informação, pois, sem motivação, não lhes é possível conhecer as razões que serviram de fundamento à decisão administrativa; é essencial para o exercício do direito de defesa e para garantia do contraditório, além de ser elemento indispensável a servir de base para o controle dos atos administrativos, seja para fins de controle interno pela própria Administração, seja para fins de controle externo exercido pelo Poder Legislativo, seja, ainda, para fins de controle judicial. Em síntese, a motivação constitui garantia da legalidade dos atos administrativos (DI PIETRO, 2001, p.208).

Ressalte-se, também, que a verdadeira lição deixada pela história, sempre indicou o estreito liame entre educação e política, entre a preparação do cidadão e a estruturação constitucional e legal colocada ao seu pleno dispor.

Daí porque se afigura irrepreensível a lição de Comparato (2006) quando assevera:

Se a boa natureza original do ser humano foi corrompida pela sociedade moderna, a regeneração dependerá de uma reforma profunda, tanto do sistema educacional, quanto da organização do Estado, pois esses dois setores estão intimamente ligados. A principal tarefa dos Poderes Públicos é educar os cidadãos para a vida política (p. 241).

Tal como leciona:

[...] a verdadeira educação é de cunho moral e não técnico. A educação preocupa-se com a única finalidade que importa: o desenvolvimento harmônico de todas as qualidades humanas. A mera instrução, diferentemente, cuida dos meios ou instrumentos. Desviada de sua finalidade maior, ela pode criar autômatos e súditos, nunca cidadãos e homens livres (COMPARATO, 2006, P. 241).

Com isso, torna-se sustentável afirmar que o escopo maior da educação notadamente a política é permitir o exercício consciente e consistente da cidadania - geradora da igualdade, e que se encontra chancelada na Carta Constitucional de 1988 fomentando uma saudável organização do Poder Público.

BIBLIOGRAFIA

Agenda Política on line. Disponível em: <<http://www.BraziliansforKerry.com.br/debate> 1.>. Acesso em: 03 jan. 2005.

ALDÉ, Alessandra. *A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ALMEIDA, Antônio Luiz Mendes de. *Educação sem rótulos: a meta abandonada*. Rio de Janeiro: Ed. Quorum, 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *O corporativismo em declínio?* In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

BARTHES, Roland. *Mitologias*. RJ: Difel, 2003.

BASTOS Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BAUDRILLARD, Jean. *Simulacros e Simulação*. Lisboa: Antropos, 1981.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria, KERCHE, Fábio & VANNUCHI, Paulo (orgs). *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. *Cidadania e direitos humanos*. In: CARVALHO, José Sérgio (org.). *EDUCAÇÃO, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

_____. *Educação para a democracia*. In: Conferência proferida no âmbito do concurso para Professor Titular em Sociologia da Educação na FEUSP, 1996, São Paulo. Disponível em: <http://www.hottopos.com/notand2/educacao_para_ademocracia.htm>. Acesso em: 05 set. 2005.

BITTAR, Carlos Alberto, *Os Direitos da Personalidade*. 6ª ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de Direito Penal: Parte Especial, volume 2*. 3ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Locke e o Direito Natural*. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____. *Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

_____. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Sérgio & DUARTE, Clarice Seixas. *Introdução*. In: CARVALHO, José Sérgio (org.). *Educação, Cidadania e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

CECCONELLO, Fernanda Ferrarini G. C. *DANO MORAL: LIBERDADE DE IMPRENSA X INDENIZAÇÕES ÀS PESSOAS JURÍDICAS, PÚBLICAS E CELEBRIDADES*. In Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil – n.º 22 – Março – abril/2003 – ASSUNTO ESPECIAL.

CHAIMOVICH, Henan. *Independência e conhecimento: a caminho de uma política de desenvolvimento científico, tecnológico e industrial*. In: *A universidade e a pesquisa: o público e o privado*. Paulo dos Santos Rodrigues et al (organizadores). Rio de Janeiro: UFRJ, ICB, 1997.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

_____. *Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *Cidadania e ética na política*. In: *JUÍZES PARA A DEMOCRACIA*. Publicação Oficial da Associação Juízes para a Democracia. Ano 5, nº. 21. Jun/Set, 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Civil, volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2003.

COGGIOLA, Osvaldo. *Autodeterminação nacional*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

COLLI, Walter. *Centros de Ciência e Tecnologia: uma alternativa às universidades para o desenvolvimento do país*. In: RODRIGUES, Paulo dos Santos (org.). *A universidade e a pesquisa: o público e o privado*. Rio de Janeiro: UFRJ, ICB, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2003a.

_____. *Garantia institucional contra o abuso de poder*. In: BENEVIDES, Maria Victoria, KERCHE, Fábio & VANNUCHI, Paulo (orgs). *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003b.

_____. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Constituição da República Federativa do Brasil. 29ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.

COUTINHO, Carlos Nélon. *Notas Sobre Cidadania e Modernidade*. Publicação Semestral do Programa de Pós – Graduação da Escola de Serviço Social (PPGESS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. v. I. nº. I, primeiro semestre de 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo perante os Tribunais*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

_____. *Prática do Processo Administrativo*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Contribuição ao estudo histórico do direito processual penal: Direito Romano I*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DAGNINO, Evelina. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Brasília, D. F: Instituto Tancredo Neves. Bonn, Alemanha: Fundação Friedrich Naumann, 1985.

_____. *Após 1989: Moral, Revolução e Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Um breve histórico dos direitos humanos*. In: CARVALHO, José Sérgio (org.). *EDUCAÇÃO, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

DEL GIGLIO, Alfredo José. *Direito Romano. Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Jorge de Figueiredo e ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinqüente e a sociedade criminógena* Principal, Coimbra: Editora Coimbra, 1997.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Pública*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. *Crise reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985 - 95*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112: atualizada, comentada, manualizada, revisada*. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

DURKHEIM, Émile. *O suicídio*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 4ª ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 5ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2002.

FILHO, Sérgio Cavaliere. *Programa de Sociologia jurídica*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FRAGOSO Cláudio Heleno. *Lições de Direito Penal: Parte Especial: volume I*. 9ª ed. rev. e atualizada por Fernando Fragoso. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

FRANCIULLI NETO, Domingos. *A erosão da lei pelo enfraquecimento das sanções*. Ano VIII nº. 186. Brasília: Consulex, outubro, 2004.

FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil: Parte Geral: volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2002.

GIDDENS, Anthony. *Em Defesa da SOCIOLOGIA. Ensaios, interpretações e trélicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

GOMES, Carla Amado. *Apontamentos sobre o direito ao recurso das decisões de avaliação de conhecimentos no ensino superior*. EDUCAÇÃO E DIREITO. Revista da Associação Portuguesa de Direito da Educação nº. 2, 20. Lisboa: Editora Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1999.

GRANATO, Teresinha Accioly Corseuil (org.). *A educação em questão: novos caminhos para antigos problemas*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa*. 2ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S.A., 1986.

HUNGRIA, Nélson. *Comentários ao Código Penal: Decreto – lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 194)*. 4ª ed. v. VI. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

KARAM, Maria Lúcia. *Sistema Penal e Publicidade Enganosa*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 52, Ano 13, Jan – Fev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

LAFER, Celso, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 4ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*. v. 2. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

LIMA, Arnaldo Esteves. *O Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal: Lei nº. 9.784, de 29.1.1999*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

LUCA, Tânia Regina de. *Direitos sociais no Brasil*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

MARSHALL, T. Humphey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: editora Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003a.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003b.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança: Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. 13ª ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. 16ª ed. atual. pela Constituição de 1988, 2ª tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Hygina Bruzzi de. *A Cultura do Simulacro: Filosofia e Modernidade em Jean Baudrillard*. São Paulo: Loyola, 1988.

MERTON, Robert K. *Sociologia: Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

MITCHELL, William C. & SIMMONS, Randy T. *Para além da Política: Mercados, bem estar social e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: TOPBOOKS EDITORA, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza & SOUZA, Edinilza Ramos de (orgs.). *Missão Investigar: Entre o ideal e a realidade de ser policial*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MIRANDA, Arruda. *Comentários à Lei de Imprensa, vol. I*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

MONDAINI, Marco. *O respeito aos direitos dos indivíduos*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. *O Motivo no Ato Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

ODALIA, Nilo. *A liberdade como meta coletiva*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

OSÓRIO, Fábio Medina. *O Princípio Constitucional da Motivação dos Atos Administrativos: exame de sua aplicabilidade prática aos casos de promoção e remoção de membros do Ministério Público e Magistratura por merecimento nas respectivas carreiras*. in Revista de Direito Administrativo n. 218. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

PEIXOTO, José Carlos Matos de. *Curso de Direito Romano*. Tomo I. 3ª ed. Rio de Janeiro: Haddad Editores, 1955.

PESSOA, Robertônio Santos. *Administração e Regulação*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PFEIFFER, Christian. *A demonização do mal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 52, Ano 13, Jan – Fev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PINSKY, Jaime. *Cidadania e Educação*. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2002.

PIMENTEL, Manoel Pedro. *Legislação Penal Especial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

RIBEIRO, Renato Janine. *Sobre o voto obrigatório*. In: BENEVIDES, Maria Victoria, KERCHE, Fábio & VANNUCHI, Paulo (orgs). *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. *A política como espetáculo*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*. 17ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de Sociologia jurídica: Introdução a uma leitura externa do direito*. 2ª ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SAES, Décio de Azevedo Marques de. *A reemergência do populismo no Brasil e na América Latina*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SANTANA, Edílson. *Arte da política mundana: reflexões sociopolítica e filosófica*. Campinas: Edicamp, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10ª ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

TÁCITO, Caio. *A Administração e o Controle de Legalidade*. In Revista de Direito Administrativo nº. 37 – julho-setembro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

_____. *Temas de Direito Público (estudos e pareceres)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e a construção de espaços públicos*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TOLEDO, Caio Navarro de. *As esquerdas e a redescoberta da democracia*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

XIBERRAS, Marine. *As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

YOUNG, Jack. *A sociedade excludente, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Rio de Janeiro: Revan. Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)