

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍCIDAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GIOVANA BIASI LOCATELLI

**SOCIEDADE GLOBALIZADA E SISTEMA GERENCIAL DO ESTADO
(COORDENAÇÃO): UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO**

CURITIBA

2010

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

GIOVANA BIASI LOCATELLI

**SOCIEDADE GLOBALIZADA E SISTEMA GERENCIAL DO ESTADO
(COORDENAÇÃO): UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para obtenção ao título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho

CURITIBA

2010

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Locatelli, Giovana Biasi
L811s
2010 Sociedade globalizada e sistema gerencial do estado (coordenação) : um caminho para o desenvolvimento / Giovana Biasi Locatelli ; orientador, Romeu Felipe Bacellar Filho. – 2010.
126 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2010
Inclui bibliografia

1. Estado. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Globalização. 4. Estrutura social. I. Bacellar Filho, Romeu Felipe. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 341.201

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por tudo que sou...

Aos meus irmãos, pela família que nos tornamos.

Aos meus amigos (e vocês sabem quem são) por me permitirem ser um pouco
de cada um.

Aos meus professores da PPGD, por me mostrarem um mundo novo.

Ao meu orientador, pela compreensão, paciência, incentivo, claras diretivas e ensinamentos, ao compartilhar esta etapa. Mas, principalmente, pelo exemplo de simplicidade e humanismo no exercício da docência e da advocacia.

Determinada etapa da história humana não é permanente [...] a sociedade humana é uma estrutura bem sucedida porque é capaz de mudanças e, assim, o presente, não é seu destino final.

Eric Hobsbaw

RESUMO

O trabalho sob o título Sociedade globalizada e sistema gerencial do Estado (coordenação): um caminho para o desenvolvimento, partindo da premissa de que o Estado é organização social constituído por e para a mesma, recebe influência e é determinado, tanto quanto ao seu modelo, quanto ao seu sistema gerencial, pelo grupo social dominante. Nesta linha, analisa os modelos e sistemas de Estado desde a antiguidade, cotejando-o com os interesses sociais dominantes. Na pós-modernidade, identifica que o fenômeno da globalização, e, principalmente, a intensificação da internacionalização do capital, imprimem novas características à sociedade, instituindo o interesse econômico como o poder dominante, este, por sua vez, tendo como atores instituições supranacionais e organizações multinacionais. A sociedade globalizada, sociedade identificada pela pluralidade de interesses e pela assunção do capital como valor predominante, não abriu mão da garantia e efetividade dos direitos humanos, conquistas humanas históricas. Tendo em vista tal panorama, caracterizado pela exigência de desenvolvimento, pelo Estado, de interesses aparentemente conflitantes, identifica o Estado Constitucional Democrático Social como modelo de Estado adequado e eleito pela pós-modernidade. Identifica, da mesma forma, que as teorias que demonstram maior coerência em termos de adaptação do Estado à nova realidade são as que entendem o gerencialismo como método de coordenação e planejamento, implementado, no entanto, sem revogar o atual modelo burocrático, vez que este atende as ambições sociais de liberdade e justiça.

Palavras-chave: Globalização. Estado. Internacionalização do capital. Governabilidade. Sistema burocrático. Sistema gerencial.

ABSTRACT

This study entitled Global Society and State Management system (co-ordination): a path towards development, originated from the premises that the State is an organization constituted by and for the society, which is under dominant social group influence either on its model and on its administration system. Focused on this basis it aims to analyze the State systems and patterns since ancient time, comparing them to the dominant social interests. Reaching post-modernity age, it identifies the global phenomenon and mainly the capital internationalization strengthening, dictating to society a new feature, instituting the economic interest as dominant power, having the later as actors, supranational and multinational organizations. Although identified by the interest's plurality and recognition of the capital as a predominant value, the global society did not abdicate the warranty and effectiveness of the human rights and historical conquests. Considering this overview characterized by the State demanded development of interests apparently conflicting, it identifies the Social Democratic Constitutional State as the adequate State pattern, elected by post-modernity. It also identifies that major theories which demonstrate higher coherence in terms of State adaptation to new reality are those which realize the management as a co-ordination and planning method implemented, however, without revoking the current bureaucratic pattern, once it meets the social ambitions of justice and freedom.

Key-words: globalization. State. capital internationalization. governance. bureaucratic system. management system.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO COMO MODELO ESTATAL DA PÓS-MODERNIDADE	14
2.1	ESTADO COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL ELEITA PELO HOMEM..	14
2.2	EVOLUÇÃO DO ESTADO A PARTIR DOS MOVIMENTOS SOCIAIS (CLASSES DOMINANTES)	17
2.2.1	Senhores feudais e o Estado feudalista	19
2.2.2	Ascensão da burguesia e o Estado absolutista	24
2.2.3	Revolução industrial e o Estado liberal (mínimo)	27
2.2.4	Revolução francesa e o Estado intervencionista: introdução da noção de democracia	29
2.2.4.1	Positivização dos direitos humanos como condição suplementar à democracia	31
2.3	ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO COMO MODELO DA SOCIEDADE PÓS-MODERNA	33
3	SISTEMA DE GESTÃO ESTATAL BUROCRÁTICO E O ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO	37
3.1	SISTEMAS PRÉ-BUROCRÁTICOS	37
3.2	SISTEMA BUROCRÁTICO	39
3.2.1	Novo panorama social inaugurado com o capitalismo	40
a)	Racionalidade como padrão comportamental da modernidade	40
b)	Busca da eficiência: noção de eficiência como desenvolvimento econômico – conceito restritivo de desenvolvimento	43
3.2.2	Sociedade organizacional	45
3.2.3	Princípios gerais e características do sistema burocrático	47
3.3	ESTADO BUROCRÁTICO: BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO	54
3.3.1	Objetivos do estado pós-moderno: equilíbrio entre os	54

	interesses econômicos e humanitário-sociais (novo conceito de desenvolvimento econômico)	
3.3.2	Estado pós-moderno; Estado burguês; Estado burocrático	57
3.3.3	Configuração do Estado burocrático e o atendimento ao pilares do Estado Constitucional Democrático Social de Direito	60
3.3.3.1	Princípio da vinculação dos atos administrativos e o Estado de Direito	60
3.3.3.2	Modelo racional-burocrático	62
a)	Separação da propriedade dos “meios de administração”	62
b)	Profissionalismo (especialização) e impessoalidade	64
c)	Hierarquização do quadro funcional	66
3.3.3.3	Burocracia como sistema de gestão e o Estado Constitucional Democrático Social de Direito	68
4	O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E OS ESTADOS-NAÇÃO	75
4.1	SOCIEDADE GLOBAL	75
4.1.1	A nova classe dominante	75
4.1.2	Características da sociedade globalizada	80
a)	Intensificação do racionalismo: homogeneização da sociedade	81
b)	Internacionalização da economia: flexibilização da soberania	83
c)	Tecnologia, ciência e comunicação	86
4.1.3	Novo cenário	88
4.2	O ESTADO-NAÇÃO NA SOCIEDADE GLOBALIZADA	90
4.2.1	Crise de governabilidade; crise do Estado-nação	90
4.2.2	Necessidade do Estado-nação para o capitalismo global	95
4.2.3	O novo papel do Estado-nação na sociedade globalizada	101
5	SISTEMA GERENCIAL COMO ADAPTAÇÃO AO SISTEMA BUROCRÁTICO DO ESTADO PARA ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DA SOCIEDADE GLOBALIZADA (PÓS-MODERNA)	107
5.1	A NECESSÁRIA “CORREÇÃO DE ROTA”	107
5.2	NOVOS CENTROS DE INTERESSE NA SOCIEDADE GLOBALIZADA (SOCIEDADE PLURALISTA) E OS VETORES DA	110

	“MUDANÇA DE ROTA” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
5.3	GERÊNCIA COMO COORDENAÇÃO	112
a)	O mito da desestatização	118
b)	Novas características da impessoalidade (transparência e ética)	120
c)	Processualidade: tendência	121
d)	Moralidade administrativa: tendência	122
6	CONCLUSÕES	124
	REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O estudo da evolução do Estado atrelado à noção da estreita relação entre esta e as características da sociedade da época é de extrema relevância para a percepção de que o Estado é fruto da sociedade vigente e de que, portanto, é regido conforme os interesses sociais dominantes.

É por meio do conhecimento da sociedade vigente, portanto, que se inicia o caminho da compreensão de qual Estado, assim como, de qual sistema de organização estatal melhor atende as necessidades desta própria sociedade.

O Estado é resultado da evolução do homem em sociedade.¹ É a opção humana livre e consciente de organização política adequada ao desenvolvimento de suas potencialidades e à realização de sua felicidade.

O atendimento das necessidades humanas e das demandas sociais, portanto, são funções primeiras do Estado e fonte originária de sua legitimidade, seja como instituição política, seja como instrumento e fonte de poder.

Os Estados da antiguidade, ainda vinculados à idéia de poder divino, adquiriram um formato extremamente centralizador e autoritário, chegando a desempenhar papel contrário ao desenvolvimento das potencialidades humanas, pois arbitrário e supressor das liberdades do homem.

Num segundo momento, reconhecida a sua natureza de criatura da humanidade, vez que veio do homem e para o homem, iniciam-se movimentos jusnaturalistas de defesa das liberdades humanas e, com elas de controle dos atos estatais.

Num estágio ainda pré-capitalista, em que a economia era de cultura familiar e de produção baseada na terra, as características de pessoalidade e arbitrariedade continuavam presentes na estrutura estatal, uma vez que o grupo

¹ Opinião de Engels para quem o Estado "é um produto da sociedade, quando ela chega a um determinado grau de desenvolvimento" In: DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 55.

de domínio era o dos proprietários de terra e necessitavam exercer autoridade sobre seus servos ou escravos.

Com a ascensão da burguesia (classe de homens livres da sociedade feudal) com seus ideais de liberdade e interesse no desenvolvimento do modo de produção capitalista, implementam-se instrumentos de controle do poder estatal.

A burguesia, ou burocracia, assume o poder, instituindo a racionalidade como novo critério legitimador dos processos sociais, culturais e econômico.

Nasce o Estado moderno, de organização, então, burocrática, a qual imprime à estrutura estatal suas características de vinculação do ato aos preceitos escritos, impessoalidade, técnica, profissionalismo e controle procedimental hierárquico, características revogadoras das bases arbitrárias do Estado atualmente intitulado pré-capitalista.

A sociedade se desenvolve e entende insuficientes os instrumentos primeiros instituídos com a finalidade de proteção de sua liberdade. Exige participação e justiça.

Os esforços, então, migraram para o desenvolvimento de um Estado capaz de realizar a justiça. Neste pensamento evoluem os já conhecidos movimentos democráticos e constitucionalistas, num modelo e estrutura estatal que se revela mais intervencionista, pois com exigências sociais de efetivação dos direitos humanos.

Nesta linha desenvolvimentista, numa ideologia já equilibrada entre modelos radicais de não intervenção e intervenção estatal (o Estado meio termo), consolida-se o Estado Constitucional Democrático Social de Direito como modelo estatal da pós-modernidade, restando, da mesma forma reconhecida a estrutura burocrática, pelas características revogadoras da arbitrariedade e mantenedora das garantias humanas conquistadas, como instrumento de gestão apto ao cumprimento das funções estatais.

O fenômeno da globalização, fenômeno intensificado na pós-modernidade, o qual, atualmente, ganha relevo por ser instrumento também intensificador do capitalismo, imprime novas características à sociedade, mudando o pólo de poder, este agora, de influência supra ou extra nacional.

O Estado perde força, pois se vê abalado em seus elementos constitutivos de soberania e controle dos processos sociais e econômicos internos.

O povo, de cultura homogeneizada, perde a sua clara identificação com a territorialidade; a economia, com ritmo próprio, invade os processos internos estatais, ditando suas regras à revelia do Estado; surgem instituições supranacionais e organizações privadas multinacionais, as quais assumem as diretrizes mundiais da economia, arrastando as nações na direção que melhor convém às políticas traçadas pelas mesmas.

A sociedade se transforma. Mais exigente e organizada, ramifica-se em variados centros representativos de interesses. Surge a sociedade pluralista, apresentando mais um desafio ao já debilitado Estado: o de conciliar os variados interesses representados por inúmeros centros de poder supra, extra ou mesmo nacionais.

É a crise do Estado. Crise de identidade e, principalmente, de governabilidade, vez que o Estado aparenta ser inábil no controle dos processos sociais, econômicos e, até mesmo, culturais, que ocorrem no âmbito de sua territorialidade.

Crise, também institucional, vez que aparentemente ignorado e, portanto, desnecessário ao capital internacionalizado, o qual deseja o afastamento cada vez maior do Estado em seus processos, podendo, desta forma, livremente, imprimir os seus interesses na sociedade.

A sua retomada exige mudança. A burocracia, com sua característica centralizadora e filosofia de especialização das funções em grau máximo, não demonstra ter a flexibilidade necessária ao acolhimento, processamento e composição dos variados interesses que procuram e pedem guarida ao Estado.

Surgem, importadas da iniciativa privada, teorias estruturais estatais baseadas no gerencialismo, com forte tendência à privatização, desestatização e desregulamentação, com foco, portanto em resultado.

Tais teorias têm por finalidade o desenvolvimento econômico, prometendo o desenvolvimento humano como conseqüência do mesmo.

Porém, priorizando o capital em detrimento das conquistas e necessidades humanitárias, descomprometidos, tais sistemas (da forma pura como propostas) com a questão dos direitos humanos.

Acontece que os objetivos estatais de promover a felicidade e o desenvolvimento das potencialidades humanas, protegendo e, mais modernamente, efetivando direitos humanos, não foram removidos das competências e funções estatais pela sociedade globalizada, devendo, o Estado, portanto, resguardando a sua fonte originária de legitimidade, ainda prezar por tais direitos estes inerentes à condição humana.

O presente estudo, portanto, tem por finalidade, validar a coerência das teorias que apontam para uma reforma de estrutura estatal que entendem o gerencialismo como o desenvolvimento, pelo Estado, por meio de suas estruturas ainda burocráticas, da aptidão de regulação e coordenação dos variados centros de interesses sociais supra, extra e nacionais surgidos na era global.

Com isto, demonstra-se que a proposta de sistema de gestão estatal mais adequado às novas características e exigências da sociedade globalizada têm encontrado melhor defesa nas que se embasam na idéia não de superação do sistema burocrático, mas de sua complementaridade com implantação de instrumentos que possibilitem a coordenação, pelo Estado, dos variados processos sociais, econômicos e culturais que ocorrem no âmbito de sua territorialidade, por meio do planejamento e da regulação.

2 ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO COMO MODELO ESTATAL DA PÓS-MODERNIDADE

2.1 ESTADO COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL ELEITA PELO HOMEM

Historicamente o homem sempre se serviu de instituições sociais para alcançar os seus objetivos, reunindo-se sempre a outros indivíduos seja por afinidades de parentesco, interesses materiais ou objetivos espirituais. Sempre tiveram, tais sociedades, o objetivo de “assegurar ao homem o desenvolvimento de suas aptidões físicas, morais e intelectuais [...]”.²

A evolução da sociedade resultou na idéia de Estado: instrumento social eleito para a realização dos fins e desenvolvimento das potencialidades humanas³.

No princípio, emergindo a religião como “o princípio absoluto ao redor do qual se processava a rotação de todas as idéias”⁴, as primeiras noções de sociedade política pautaram-se no divino, e, com isto, na idéia de poder único e centralizado.

A visualização do Estado, pelos filósofos da antiguidade clássica, como um organismo anterior ao indivíduo, veio a reforçar a idéia centralizadora do poder do mesmo, vez que esta compreensão se traduzia em evidente predomínio do Estado sobre o indivíduo.

Tal concepção é bem retratada por ARISTÓTELES, que ao considerar o Estado, o entende como uma “comunidade perfeita, formada pela pluralidade de

² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 35 ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 1.

³ O Para João XXIII, ao conceituar o Estado sob o ponto de vista finalístico do mesmo, definiu-o como “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (Encíclica *Pacem in Terris*, I, 58. In: DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 107)

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p 26.

grupos comuns, comunidade que, de certo modo, logrou o fim de inteira suficiência e surgiu mercê da vida, e, mercê da vida seu conjunto se mantém.”⁵

Assim surgiu um modelo de Estado baseado na total concentração e centralização do poder⁶, instrumento supressor de liberdades individuais.

O pensamento jusnaturalista, para o qual o homem nasce com plena liberdade, sendo, o Estado, construção racional do mesmo para atender às suas aspirações, inverte totalmente aquele raciocínio, iniciando-se assim um pensamento de predomínio das liberdades individuais “fazendo do Estado o acanhado servo do indivíduo.”⁷

Nasce, assim, o Estado da corrente do contratualismo social, aquele “aparelho de que serve o homem para alcançar, na sociedade, a realização de seus fins”.⁸

A construção deste novo Estado tem a preocupação de devolver ao homem as liberdades de que o mesmo, por sua natureza, é detentor, e das quais ele desfrutava em uma sociedade pré-estatal; deve preocupar-se, portanto, este Estado, “primeiro que tudo, em organizar a liberdade no campo social.”⁹

Conforme BONAVIDES:

[...] o zelo doutrinário da filosofia jusnaturalista em criar técnicas da liberdade, traduzida na limitação do poder e formulação de meios que possibilitem deter o seu extravasamento na irresponsabilidade do grande devorador, o implacável Leviatã.¹⁰

⁵ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2002. p.129.

⁶ Norberto Bobbio identifica a concentração e centralização do poder, nos Estados totalitários, como processos paralelos, sendo que “por concentração , entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania – o poder de ditar leis válidas pra toda a coletividade (a tal medida em que , por uma ficção jurídica, presumem-se acolhidos ou tolerados pelo rei que não os cancelou expressamente), o poder jurisdicional, o poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, enfim o poder de impor tributos – são atribuídos de direito ao soberano pelos legistas e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários dele diretamente dependentes. Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exaustoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, ordenamentos originários e autônomos mas como ordenamentos derivados de uma autorização ou tolerância do poder central.” (BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 115)

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 2.

⁸ BONAVIDES. *op. cit.*, 1980, p. 3.

⁹ BONAVIDES. *op. cit.*, 1980, p. 2.

¹⁰ BONAVIDES. *op. cit.*, 1980, p. 3.

Mesmo ainda criticado como instrumento supressor de certas liberdades, vez que, para cumprir a sua função de organizar a vida em sociedade é necessário que imponha regras limitadoras de algumas vontades individuais, o Estado foi reconhecido como indispensável à plena realização destas mesmas liberdades individuais, quando do seu exercício em sociedade.

É a posição dos defensores da idéia do Estado como “mal necessário” bem refletida no texto de PAINE para quem:

A sociedade é produzida por nossas necessidades e o governo por nossa perversidade; a primeira promove a nossa felicidade positivamente mantendo junto os nossos afetos, o segundo negativamente mantendo sob freio os nossos vícios. Uma encoraja as relações, o outro cria as distinções. A primeira protege, o segundo pune. A sociedade é sob qualquer condição uma dádiva; o governo, inclusive na sua melhor forma, nada mais é que um mal necessário, e na sua pior forma é insuportável.¹¹

Embora a existência de teorias negativas do Estado¹², o mesmo sempre se apresentou como realidade histórico-social¹³, sendo este o modo de organização identificado nas sociedades ao longo do tempo, desde que reconhecida sua evolução como organização política.¹⁴

¹¹ PAINE, Thomas. **Censo Comum**. In: BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 130.

¹² Teorias que entendem que a sociedade pode sobreviver e prosperar sem necessidade de um aparato de coerção (BOBBIO, *op. cit.*, 1992, p. 131) o que, em resumo, seria a principal ação do Estado em seu macro objetivo de manutenção da ordem social. São teorias, em suma, otimistas em relação ao homem, pois acreditam na sua evolução da condição animal para a espiritual, pregando a eliminação do Estado, da propriedade privada e da religião (DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p 38).

¹³ MENEZES sustenta o estudo do Estado como efetividade humana e, pois, como realidade histórico social (MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 394 p.)

¹⁴ Alguns autores identificam a origem do Estado já nas sociedades primitivas, nas quais, reunidos, mesmo que em pequenas glebas, os homens já elegiam regras de convivência a quais deviam reger as suas atitudes privadas. Estes autores designam o Estado como “toda sociedade política que, com autoridade superior, fixam as regras de convivência de seus membros” (BOBBIO, *op. cit.*, 1998, p. 52). Outros desenvolvem uma teoria da origem do Estado a partir da identificação da utilização da palavra Estado, a qual tem como significado (do latim=estar firme): situação permanente de convivência e ligada à sociedade política (in: *Ibid.*, 1998, p. 51), sendo que a mesma teria sido utilizada pela primeira vez em 1513, por Maquiavel, em O Príncipe. Outros, ainda, só admitem o Estado nas sociedades políticas dotadas de certas características bem definidas (BOBBIO, *op. cit.*, 1998, p. 51), tendo este surgindo somente a partir do século XVII.

Fato é que o entendimento da sociedade política sem uma organização Estatal, no momento presente, é praticamente impensável, podendo ter espaço somente em considerações de cunho teórico.

O Estado, atualmente, é realidade fática tida até mesmo como necessária aos propósitos do homem, sendo, nas palavras de AZAMBUJA: “Forma natural e necessária da sociedade humana, para considerá-lo um mal seria preciso fazer igual juízo de valor da sociedade mesmo e do próprio homem [...]”.¹⁵

Desta forma, o esforço da doutrina atual é muito mais no sentido de se pensar uma forma de Estado que garanta ao homem as condições de que necessita para o seu desenvolvimento e realizações, do que em considerações sobre os benefícios ou malefícios de sua existência propriamente dita.

Idéia, no entanto, que não restou superada, ao contrário, consolidou-se como sendo meio indispensável para que o homem alcance o desenvolvimento integral de sua personalidade é a garantia de suas liberdades, mais amplamente entendido como garantia dos direitos humanos, estes reconhecidos não só em âmbito estritamente privado, como os direitos essenciais ao corpo, vida, honra e propriedade, mas também, como extensão aos mesmos, vez que entendido o homem como ser social, os direitos sociais, nestes incluídos direitos como trabalhistas, de consumo e, mais recentemente, ambientais.

E é sob esta perspectiva que se vem pensando a forma de Estado, qual seja, aquela que melhor garante ao homem os seus direitos fundamentais, dando-lhe, inclusive, condições para sua efetividade.

2.2 EVOLUÇÃO DO ESTADO A PARTIR DOS MOVIMENTOS SOCIAIS (CLASSES DOMINANTES)

Pensar no Estado Constitucional Democrático Social de Direito como instrumento efetivo de justiça e de efetivação de direitos humanos, qual seja, no

¹⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35 ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 121

Estado como instrumento a serviço do ser humano e da sociedade, pressupõe conhecer moderno-contemporaneamente a qual ser humano e a qual sociedade este Estado está a serviço.

Só a partir do conhecimento dos anseios e necessidades da sociedade é que se pode refletir sobre as funções do Estado e os meios para realizá-las.¹⁶

Dentro deste contexto é que se propõe, neste momento, uma revisitação ao processo evolutivo da sociedade, sob o ponto de vista da relação de produção¹⁷, pois nela se determina a classe dominante e, esta, as regras sociais vigentes.¹⁸

Na teoria de Marx, conforme HIRANO:

[...] os fatores fundamentais, quaisquer que sejam as formas sociais de produção são sempre dois: os meios de produção e os trabalhadores [...] tanto uns como outros são, unicamente, enquanto se encontram separados, fatores potenciais de produção [...] suas distintas articulações exprimem formas de vidas sociais distintas, formas sociais de produção historicamente determinadas, ressaltando as diversas épocas econômicas da estrutura social.¹⁹

Na visão de HIRANO:

Para cada época histórica, existe uma forma social, um modo de atividade social, uma estrutura social, como pressuposto, que comanda e determina a articulação nos momentos fundamentais constitutivos do processo de produção social.²⁰

¹⁶ “As ossaturas das instituições que regem uma sociedade, em última análise, só poderiam explicar-se pelo conhecimento de todo o meio humano.” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 76.

¹⁷ “O que me atraiu para história, em primeiro lugar, foi a leitura de Karl Marx. Eu fui persuadido por sua idéia de que a história pode ser vista e analisada como um todo, e que ela possui [...] não diria leis, pois isto lembra demais o positivismo tradicional, mas uma estrutura e um padrão, os quais constituem a narrativa da evolução da sociedade humana através de um longo período de tempo.” (HOBESBAW, Eric. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. São Paulo:Cia das letras, 2000. p. 12)

¹⁸ “A análise dos mecanismos da produção capitalista feita por Marx [...] permanece o núcleo necessário de qualquer tentativa para compreender as transformações maciças que têm varrido o mundo desde o século XVIII” Anthony Giddens in: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 36

¹⁹ HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988. p. 76

²⁰ HIRANO, *op. cit.*, 1988, p.76

Da mesma forma MARTINS anota que: “A história da humanidade é, na verdade, uma história dos detentores do poder e de sua luta para procurá-lo ou mantê-lo, sendo o povo apenas um instrumento para suas ambições.”²¹

Neste ceara, incontestável o fato do berço da sociedade moderno-contemporânea estar representada na Revolução Industrial e Revolução Francesa do século XVIII.

Isto porque as mesmas representam a ascensão de um novo grupo social no poder, a consolidação do modelo capitalista e, em conseqüência, a abolição da estrutura social até então vigente, conhecidas, atualmente, como pré-capitalistas; representam, estes marcos históricos, a mudança de uma estrutura social e, com ela, mudança da camada social dominante.²²

Estas mudanças da camada social dominante coincidem com as contemporâneas discussões em torno da mudança das estruturas e sistemas de administração estatal, conforme veremos.

2.2.1 Senhores feudais e o estado feudalista

As sociedades pré-capitalistas tinham como característica, conforme HIRANO “a subsunção do homem como agente de produção, seja à comunidade, seja à natureza, seja ao ofício”.²³

Era o homem, portanto, o agente de transformação da natureza; e a natureza, o meio de produção.²⁴

²¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado do Futuro**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.) **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 14

²² “Um estudo das sociedades com um carácter tão claramente profissional não poderia ser empreendido fora de um exame aprofundado da sua economia.” (In: BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p.370)

²³ HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988. p.77.

²⁴ Refletindo o fundamento naturalista desta teoria LOCKE afirma: “Deus, ao dar o mundo em comum a todos os homens, ordenou-lhes também que trabalhassem; e, a penúria da condição humana assim o exigia [...] Aquele que, em obediência a esta ordem de Deus, dominou, lavrou e semeou parte da terra, anexou-lhe por este meio algo que lhe pertencia, a que nenhum outro tinha direito, nem podia, sem causar dano, tirar dele.” (LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o**

O homem, nesta sociedade, dependia da natureza (terra), e, desta forma, a estrutura social foi organizada em torno da propriedade da terra.²⁵

Nesta sociedade pré-capitalista, portanto:

[...] as relações de dominação e de sujeição pessoal têm como base a propriedade monopolizada sobre a natureza (a terra) e sobre os objetos simbólicos que expressam o poder material – a natureza aparece sendo, e de fato é, o momento privilegiado de expressão da dependência pessoal.²⁶

A camada social dominante, portanto, era a dos proprietários territoriais, aos quais se subordinavam, por vínculo de dependência, outros que não possuíam tal propriedade.

Com as invasões germânicas sobre o Império Romano, no século V, iniciou-se um processo de enfraquecimento do modelo de Estado da Antiguidade, “especialmente da sua função protetora”.²⁷

Isto porque o panorama geográfico da Europa, após as grandes invasões, foi completamente modificado, havendo um processo de desertificação da região então habitada.²⁸

A insegurança gerada pelo desmantelamento do império²⁹ fez com que as famílias se aglomerassem em povoados, estes, no entanto, distantes entre si.³⁰

A descentralização geográfica, agravada pela falta de infra-estrutura viária da época³¹, desmantelou a estrutura concentrada do Estado Antigo. Na visão de

governo civil, e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994. p.41

²⁵ BLOCH descreve o feudo como um “modo de posse de bens reais” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 11

²⁶ HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988. p.78

²⁷ HIRANO, *op. cit.*, 1987, p. 457

²⁸ Para maiores detalhes deste processo ver BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 76/89.

²⁹ “O desmoronamento do império carolíngio tinha acabado de arruinar o último poder suficientemente inteligente para se preocupar com as obras públicas, suficientemente poderoso para fazer executar pelo menos algumas delas. Até as antigas vias romanas, menos solidamente construídas do que por vezes foi suposto, se danificavam por falta de manutenção. Sobretudo as pontes, que já não eram reparadas, faltavam num grande número de sítios, Devemos acrescentar a isto a insegurança, agravada pelo despovoamento, provocado em parte por ela.” (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 79)

³⁰ “As perturbações da alta idade média, tinham provocado freqüentes concentrações. Nestes aglomerados, os homens viviam muito perto uns dos outros, mas os povoados eram separados por vários espaços desertos.” (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 78)

BLOCH, pelas condições geográficas e de infra-estrutura da Europa, na época, “teria sido impossível governar um Estado do interior dum palácio: [...]”.³²

O Estado da antiguidade, enfraquecido, mas ao mesmo tempo consciente da necessidade de manter um exército sólido:

[...] criou *tenures*³³ oneradas, perante o Estado, por obrigações militares: verdadeiros feudos, num sentido, mas, ao contrário do Ocidente, feudos de camponeses, cada um constituído por uma modesta exploração rural.³⁴

PARAIN descreve a transição do campezinato livre ao regime de “servidão” própria do feudalismo:

[...] as incessantes guerras – guerras internas e guerras de conquista – arruinaram com bastante rapidez o novo campezinato livre, seja porque seus bens foram confiscados ou foram periodicamente devastados e assolados, seja porque o serviço militar exigido aos homens livres era excessivamente pesado para lhes permitir conciliá-lo com a exploração de seus campos. Como o prócer era demasiado débil para protegê-los, os camponeses arruinados viram-se obrigados à proteção da nova nobreza ou da Igreja, transferindo (como já haviam começado a fazer os camponeses do Baixo império) a propriedade de suas terras a seus protetores. O Estatuto do camponês livre, inclusive quando ainda se continuava diferenciando o direito dos homens de origem livre do direito dos homens de origem escrava, tendeu desta forma para um estatuto de “servidão”, no qual todo camponês (ainda que dispusesse de instrumentos de trabalho e do usufruto de uma exploração) achava-se vinculado a um proprietário – o “senhor” – por compromissos pessoais e tributos.³⁵

Deste novo panorama geográfico, econômico e social surgido a partir do desmembramento do poder Estatal (modelo da antiguidade) e da sua realza, assim como da necessidade de organização e regulação local dos agrupamentos

³¹ “Comparada com o que nos oferece o mundo contemporâneo, a rapidez das desolações humanas, naquele tempo, nos parece ínfimas” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 79)

³² BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 80

³³ Tenure: terra concedida por um senhor a um camponês contra o pagamento de certas taxas. (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 56)

³⁴ BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 458

³⁵ PARAIN, Charles. A evolução do sistema feudal europeu. In: SANTIAGO, Theo (Coord). **Do feudalismo ao capitalismo**: uma discussão histórica. 4 ed. rev. São Paulo: Contexto, 1992. p. 22

humanos³⁶, surge uma nova classe social dominante: o senhorio, proprietários de terras.

Para BLOCH: “[...] o senhorio tinha se tornado, acima de tudo, um grupo de comando. O senhor, por meio de uma autêntica acta, fixava os costumes próprios desta ou daquela terra.”³⁷

Esta nova sociedade, organizou-se no que, com o tempo, denominou-se feudos: organizações (povoados) autônomas e, na sua individualidade, centralizadas, na figura do senhor feudal.

Formaram-se a partir deste referencial de poder classes sociais diferenciadas: 1. os senhores das terras (senhores feudais); e 2. os homens em condições servis (vassalos).³⁸

Esta sociedade tinha por características³⁹: a. ser um sistema baseado na terra; b. ser fruto do desmembramento do poder sobre os homens; c. ter poder centralizado, dentro dos feudos; d. funcionar por meio do mecanismo de relações de dependência entre os homens^{40 41}; e. hereditariedade como critério de manutenção do poder; e, e. estratificação social por castas.

Para esta nova sociedade foram criadas modalidades de direitos de terra, regulamentando e protegendo, assim, os interesses da nova classe dominante, qual seja, o senhorio.

³⁶ “[...] o modelo feudal supunha a estreita sujeição econômica duma multidão de gente humilde, relativamente a alguns poderosos.” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 457)

³⁷ BLOCH, *op. cit.*, 1987., p. 289

³⁸ Divisão clássica de classes no sistema pré-capitalista. Existia, da mesma forma, como indica Henrique da Gama Barros uma terceira classe social: a dos homens livres, que será tratada mais a frente, classe esta embrionária da burguesia revolucionária. (BARROS, Henrique da Gama. **História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV**. 2.ed. Lisboa: Livr. Sá da Costa, 1945. V. III, p. 100 e 101.)

³⁹ Resumo de BLOCH, *op. cit.*, 1987 p. 455/460

⁴⁰ “[...] a feudalidade foi mais uma sociedade desigual do que hierarquizada: mais de chefes do que de nobres; de servos, não de escravos.” (BLOCH, *op. cit.*, 1987. p. 457)

⁴¹ PARAIN aponta como caráter fundamental dessas sociedades a relação de produção que tem por base “propriedade do senhor sobre a terra e propriedade limitada do senhor sobre o camponês. Essa propriedade da pessoa é muito importante; sem ela, o senhor não poderia exigir os tributos e as prestações pessoais.” (PARAIN, Charles. **A evolução do sistema feudal europeu**. In: SANTIAGO, Theo (Coord). **Do feudalismo ao capitalismo: uma discussão histórica**. 4 ed. rev. São Paulo: Contexto, 1992.p. 29)

A economia dos feudos era baseada num sistema de comércio rudimentar, pois de trocas dissociadas da contra-prestação monetária⁴². Da mesma forma, haviam trocas, também, a título de remuneração por serviços dos Estados, na maioria de segurança, conforme descreve BLOCH:

O devedor pagava muitas vezes em mercadorias; mas em mercadorias geralmente apreciadas uma por uma, de maneira que o total destas avaliações coincidissem com um preço estipulado em libras, soldos e dinheiros. [...] o comércio, ainda que sob a forma de troca, não era o único, nem talvez o mais importante dos canais pelos quais se processava então a circulação dos bens, através das camadas sociais. Um grande número de produtos passava de mão em mão a título de foros pagos a um chefe como remuneração pela sua proteção, ou como reconhecimento do seu poder. O mesmo acontecia com a outra mercadoria que é o trabalho humano: a corvéia fornecia mais mão-de-obra do que o trabalho remunerado. Numa palavra, a troca, no sentido estrito, ocupava menos lugar na vida econômica do que a prestação de serviços; e porque a troca era, assim, rara e porque só os pobres deviam resignar-se a subsistir apenas à custa da própria produção, a riqueza e o bem-estar pareciam inseparáveis do comando.^{43 44}

O Estado feudal, portanto, se organizou tendo em vista o interesse dos proprietários das terras, denominados senhores feudais, os quais legitimavam seu poder pelo tradicionalismo e pelo domínio sobre os seus servos que, em troca, necessitavam do trabalho vinculado à terra que lhes não pertenciam e de proteção.

Era, por certo, um Estado - e um sistema administrativo de Estado - imbuído de toda forma de arbitrariedade, vez que o grupo dominante exercia seu poder da forma que lhe convinha, sem qualquer sistema de limites ou frenagem.

⁴² “As trocas não eram, portanto, inexistentes; no entanto eram irregulares ao último grau. A sociedade daquele tempo, evidentemente, não desconhecia, nem a compra nem a venda, mas não vivia como a nossa, da compra e da venda.” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 84)

⁴³ BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 84/85

⁴⁴ Da mesma forma, sobre a economia feudal, registra BLOCH: “Um grande número de produtos passava de mão em mão à título de foros, pagos a um chefe como remuneração pela sua proteção, ou como reconhecimento do seu poder. [...] a troca, no sentido estrito, ocupava menos lugar na vida econômica, sem dúvida, do que a prestação de serviços; [...]” (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 85)

2.2.2 Ascensão da burguesia e o estado absolutista

Em uma “transformação lentamente operada”⁴⁵ surgiu naquele cenário social (do feudalismo) uma nova classe: a dos homens livres, que BARROS descreve⁴⁶:

Além dos rigorosamente adscriptos (os homens de condição servil), reconhecia-se em Portugal, como em Castela, a existência de outra classe de colonos, que, vivendo fora dos conselhos, não estavam ligados à terra. Di-lo uma das leis gerais de Afonso II, que parece terem sido promulgadas em 1211 em resultado das côrtes de Coimbra desse anno” (reunião de estamentos): Qualquer homem, ‘que for livre’ póde tomar por senhor quem quiser, mas residindo em terras que não seja sua, o senhor não póde ser outro senão o da terra. A lei admite, portanto, duas classes de homens livres; uma que mora em terra propria, outra que habita na terra alheia; e exclui do seu princípio geral uma terceira classe, a dos homens que não são livres, isto é (não podem ser outros), os adscriptos à gleba e os escravos. Quanto ao homem que não vivia em terra sua, a lei não fez mais do que generalizar uma disposição já freqüente nos foraes, onde muitas vezes [...] se estabelecia que os solrengos e serviçaes só tinham deveres a cumprir para com o senhor em cujas propriedades habitavam [...]⁴⁷

Verifica-se, na última parte do texto, que o Estado feudal, em tentativa de sobrevivência, qual seja, de manutenção da ordem social então instituída, “criava mecanismos jurídico-políticos para re-vincular tais homens à terra: por meio de direito de couto e homizio, vinculado por qualquer perseguição movida pelo Estado [...]”⁴⁸

Era o poder dominante utilizando-se da estrutura feudalista para perpetuar seus interesses, mantendo os critérios territorialista e tradicionalista como critérios de poder e, assim, continuar e expandir seu domínio.

⁴⁵ Expressão in BARROS, Henrique da Gama. **História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV**. 2.ed. Lisboa: Livr. Sá da Costa, 1945. Tomo III, p. 26

⁴⁶ Também BLOCH registra a existência desta classe social: “A noção de Estado nunca desapareceu absolutamente e, onde conservou mais vigor, houve homens que teimaram em chamar-se livres, no sentido antigo da palavra porque dependiam apenas do chefe do povo ou dos seus representantes. (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 459)

⁴⁷ BARROS, *op. cit.*, 1945, p. 23 a 25

⁴⁸ HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988. p.80

Contudo, a demasiada oneração do homem vinculado à terra, inicia um sistema de migração do mesmo para outras terras, chamados por proprietários que necessitavam do trabalho humano.

Estes proprietários atraíam os homens para suas terras oferecendo regalias, ou até mesmo, liberdades inexistentes dentro dos feudos originais.⁴⁹ Este sistema de oferecimento de benefícios iniciou um movimento de re-povoamento da Europa, assim como, fortaleceu a classe dos homens livres, intensificando os grupos urbanos.⁵⁰

Importante o registro de BLOCH neste processo:

Especialmente, à margem da população camponesa, como dos grupos voltados às honrosas tarefas do mando, tinham sempre existido núcleos isolados de comerciantes e de artesãos. Destes germes, a revolução econômica da segunda idade feudal fez surgir, acrescida de inúmeros contributos novos, a massa poderosa e bem diferenciada das classes urbanas.⁵¹

O re-povoamento da Europa aproxima os povoamentos que se formaram isoladamente, favorecendo o crescimento de um comércio que, embora modesto e insignificante em termos econômicos nos feudos, já existia entre alguns “livres” da época.⁵²

A aceleração das trocas econômicas enriquece esta nova classe que, retirando a sua sobrevivência da diferença obtida entre o preço da compra e o de venda, torna-se comprador de senhorios rurais, ascendendo em poder e independência na sociedade feudal que, neste ponto, já inicia o seu declínio.

⁴⁹ “Não é menos verdade que o que determinou, de cada vez, a outorga de semelhantes favores foi a existência de um mercado, de uma classe de mercadores, de um artesanato.” (BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 291)

⁵⁰ “Acima de tudo, as transformações da vida social incitavam à fixação das obrigações e à atenuação do seu peso. Em quase toda a Europa, assiste-se a um grande movimento de desbravamento de terras. Quem primeiro queria atrair os pioneiros para as suas terras tinha de prometer-lhes condições favoráveis; o menos que podiam pedir era saberem, de antemão, que ficavam livres de qualquer arbitrariedade. [...] O espetáculo dos grupos urbanos agiu no mesmo sentido. Submetidos, também, ao regime senhorial, muitos deles, desde o final do século XI, tinham conseguido conquistar sérias regalias, estipuladas em pergaminhos.” (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 290)

⁵¹ BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 370

⁵² “A Europa da primeira idade feudal não vivia de modo algum fechada entre si. Existiam várias correntes de troca entre ela e as civilizações circundantes.” (BLOCH, *op. cit.*, 1987, p. 83)

Transformam-se as relações humanas da época as quais, na descrição de BLOCH:

Ao mesmo que a vida interna do senhorio se tornava mais móvel, ela modificava-se em certos pontos, quase completamente. Redução geral de corvéias; substituição ora destas, ora das rendas em espécie, por pagamentos em dinheiro; eliminação progressiva, enfim, daquilo que, no sistema dos encargos, continuava afectado por um carácter incerto e infortuito; [...] Do mesmo modo, um imposto de compensação substitui muitas vezes o pagamento em gêneros devido ao senhor [...] o dependente tinha tendência para se transformar num contribuinte cuja quita, de ano para ano, sofria apenas pequenas modificações. [...] a forma de dependência na qual a subordinação de homem para homem tinha encontrado a sua expressão mais pura, ora desaparecia [...].

⁵³

E ainda, em BLOCH, uma descrição do sentimento desta nova classe social enquanto ainda inserida na organização feudal, o qual animou a revolução que culminou com o estabelecimento de uma nova estrutura de organização social (Estado monárquico), que atende os anseios de uma nova classe dominante (classe burguesa):

[...] a legitimidade deste lucro intermédio, desde que não se trate de um simples salário de obreiro ou de transportador, é negado pelos teólogos e a sua natureza é mal compreendida pelos meios cavalheirescos, o seu código de conduta encontra-se deste modo em flagrante antagonismo com as morais ambientes. Porque se obstina em poder especular sobre os terrenos, os entraves senhoriais, sobre os seus bens-de-raiz, são-lhes incomportáveis. Por ter necessidade de tratar rapidamente os seus negócios e porque estes, ao desenvolverem-se não deixam de levantar novos problemas jurídicos, as lentidões, as complicações, o arcaísmo das justiças tradicionais exasperam-no. A multiplicidade das dominações entre as quais a própria cidade se reparte chocam-no, como um obstáculo à boa fiscalização das transações e como um insulto à solidariedade da sua classe. As várias imunidades de que gozam os seus vizinhos da Igreja ou da espada parecem-lhe outros tantos entraves à sua liberdade de lucros. Nas estradas que percorre sem descanso, envolve num ódio igual as exigências dos portageiros e os castelos donde se lançam sobre as caravanas os senhores salteadores. Numa palavra, nas instituições criadas por um monde onde ocupava apenas um modesto lugar, quase tudo o ofende ou molesta. [...] para escapar às estúpidas opressões das tiranias locais, havia outro remédio, o qual, apesar de se

⁵³ BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 292/293

assemelhar talvez, a uma solução pior, se revelou o mais seguro, pela experiência: o recurso aos grandes governos monárquicos ou territoriais, defensores da ordem em vastos espaços e, por causa da própria preocupação com as suas finanças – como o foram compreendendo cada vez melhor – na prosperidade de ricos contribuintes.⁵⁴

O Estado absolutista, portanto, foi o embrião do Estado liberal. Uma primeira tentativa da burguesia ascendente de tomada do poder instituído.

2.2.3 Revolução industrial e o estado liberal (mínimo)

Como a Revolução Industrial não teve apenas por objetivo mudar um governo antigo, mas abolir a forma antiga da sociedade, ela teve de ver-se a braços a um só tempo com todos os poderes estabelecidos, arruinar todas as influências reconhecidas, apagar as tradições, renovar costumes e os usos e, de alguma maneira, esvaziar o espírito humano de todas as idéias sobre as quais se tinham fundado até então o respeito e a obediência.

As instituições feudais do Antigo Regime iam sendo superadas à medida que a burguesia, a partir do século XVIII, consolidava cada vez mais seu poder econômico.

A sociedade francesa exigia que o país se modernizasse, mas o entrave do absolutismo apagava essa expectativa.

O próprio regime político democrático que tem a sociedade (o povo) ligada a sua própria essência exige:

A noção de povo, como se sabe, já era conhecida e utilizada na antiguidade clássica em matéria de teoria política e de direito público. Mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da idéia democrática.⁵⁵

⁵⁴ BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. p. 370/371

⁵⁵ MÜLLER, Friedrich; CHRISTENSEN, Ralph. **Quem é o povo?** : a questão fundamental da democracia. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 14

O Estado com o mínimo de interferência na vida social nasceu em contraposição ao Estado absolutista, período no qual os abusos contra as liberdades humanas eram legitimados nas ações do Estado.

Cresceu como doutrina no século XIX, onde a burguesia já dispunha de poder econômico e, assim, poder suficiente para declarar sua independência às amarras do Estado, então absolutista.

Na mesma época, fortalece-se a doutrina jusnaturalista, e outros direitos naturais foram sendo reconhecidos, os quais o Estado absolutista não protegia.

Entende-se, então, a liberdade de contratar como direito natural dos indivíduos, consolidando a propriedade privada como direito essencial do homem.

SMITH traduz perfeitamente os desejos, então, da burguesia sustentando que “cada homem é o melhor juiz de seus interesses e deve ter a liberdade de promovê-los segundo sua livre vontade.”⁵⁶

Esta concepção de Estado mínimo alavancado pelos interesses da burguesia formam as bases do Estado conhecido como liberal.⁵⁷

DALLARI aponta alguns benefícios que a doutrina no Estado liberal trouxe para a evolução da sociedade política, entendendo que, com o mesmo:

[...] houve um progresso econômico acentuado, criando-se as condições para a revolução industrial; o indivíduo foi valorizado, despertando-se a consciência para a importância da liberdade humana; desenvolveram-se as técnicas de poder, surgindo e impondo-se a idéia do poder legal em lugar do poder pessoal.⁵⁸

Em contrapartida afirma que “o Estado liberal criou as condições para sua própria superação”⁵⁹, vez que:

[...] a valorização do indivíduo chegou ao ultra-individualismo, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um

⁵⁶ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. citado em DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 275

⁵⁷ Inicialmente também conhecido como Estado burguês (BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 123)

⁵⁸ DALARI, *op. cit.*, 1998. p. 277

⁵⁹ DALARI, *op. cit.*, 1998. p. 277

comportamento egoísta altamente vantajoso para os hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o direito de ser livre, não se assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade sob o pretexto de valorização do indivíduo e proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes.⁶⁰

Em conclusão, nas palavras de VANNI a doutrina entendeu ter, o Estado liberal, comprovado que “A liberdade não basta para assegurar a justiça e não contém toda a justiça.”⁶¹

Os esforços, então, migraram para o desenvolvimento de uma forma de Estado capaz de realizar a justiça.

Na evolução deste pensamento é que se desenvolveram os movimentos democráticos e constitucionalistas, retomando-se o reconhecimento da necessidade da intervenção do Estado na sociedade, este, no entanto, com poderes limitados principalmente na lei, mas também por amarras em sua estrutura, sendo defendido, modernamente, o Estado Constitucional Democrático Social como o que melhor confere condições aos particulares de desenvolverem suas potencialidades, assim como, à coletividade, de crescimento social e econômico.

2.2.4 Revolução francesa e o estado intervencionista: introdução da noção de democracia

A Revolução Francesa consagrou a democracia como forma de Estado tida como ideal para a conservação dos direitos fundamentais do homem.

As condições políticas em que a França se encontrava permitiram que tais aspirações tomassem um cunho mais universal, característica esta, inclusive, que

⁶⁰ DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 277

⁶¹ VANNI, Ilício. Lições de filosofia de direito. pg. 242. In: em DALARI, *op. cit.*, 1998. p. 279.

diferencia a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão das outras cartas de semelhante intenção anteriores à mesma.

A consolidação das aspirações da democracia, após a Revolução Francesa resta bem traduzida em DALLARI:

[...] declara-se, então que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação de poder pode ser imposta ao indivíduo senão por meio de lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais⁶²

Para HOFFE, a conquista da democracia como melhor forma de Estado seria atribuída, particularmente:

[...] à representação popular, à diferença das câmaras altas, o interesse e o poder, tanto de frear a dominação absolutista como também de impedir novas formas de um Estado totalitário, portanto, primeiro conquistar a liberdade e as liberdades para todo o povo e, em seguida, proteger imparcialmente e efetivamente o que foi conquistado contra o constante risco de atentados ilegítimos do Estado⁶³

Desde então até o momento atual, entende-se a democracia como melhor forma de Estado para garantir ao homem sua liberdade, vez que, por meio dela, seus atributos e instituições, é criado um sistema de frenagem do poder Estatal, o qual, ainda, fica submetido à sistemas internos de fiscalização e reavaliação constantes, tudo sob o crivo do povo.

⁶² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 150 p.

⁶³ HOFFE, Otfried. **Justiça Política: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 413

2.2.4.1 Positivação dos direitos humanos como condição suplementar à democracia

Modernamente, no entanto, uma revisitação histórica aos modelos de Estados Democráticos tem permitido a conclusão por alguns autores pela insuficiência da democracia como instrumento garantidor das liberdades fundamentais.

HOFFE⁶⁴ delinea com bastante propriedade tal pensamento, apontando o que entende ser os pontos “falacioso”⁶⁵ do sistema democrático.

O raciocínio tem início justamente na análise do que referido autor entende ser no principal argumento pelo qual se fundamenta a tese de que a democracia seria a melhor forma de Estado para a garantia das liberdades fundamentais, qual seja:

Se os parlamentos são eleitos por todo o povo, então sua constituição e legislação garantiriam, pó isso, a mesma liberdade para todos, porque, por um lado, todos colaboram com o mesmo direito na elaboração das leis (confirma a regra democrática fundamental one man, one vote) e porque, por outro lado ninguém decidiria algo prejudicial a ele. Já que a mesma liberdade de todos remete ao princípio fundamental da justiça, segue que a democracia não e apenas o caminho relativamente melhor, mas, até mesmo, o mais seguro para a justiça concreta, e, mais ainda: que a democracia é a forma exata de organização do Estado de justiça e que não são possíveis tensões entre democracia e justiça.⁶⁶

Tal fundamento, para HOFFE, desconsidera, primeiramente, a existência de um “masoquismo político”⁶⁷, a saber, “a disposição de assumir sobre si desvantagens”⁶⁸.

⁶⁴ HOFFE, Otfried. **Justiça Política**: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. pgs. 411 a 435

⁶⁵ Expressão utilizada em HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 415

⁶⁶ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 414

⁶⁷ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 414

⁶⁸ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 414

Para o autor, existem perturbações, seja por falta de informação, por erro na recepção das mesmas, por julgamentos apressados, ou até mesmo por condições emocionais dos “atores das decisões”, no sistema democrático, que deslocam o conteúdo das decisões, fazendo com que as mesmas, nem sempre sejam “não prejudiciais” aos seus destinatários.⁶⁹

Ainda, aponta que decisões de maioria⁷⁰ nem sempre são as mais vantajosas para todos, sendo que este sistema pode levar a uma imposição dos interesses da maioria sobre a minoria, podendo levar a um sistema a que denomina de “tirania da maioria”.⁷¹

Reconhece, o autor, como uma “falácia” da democracia o fato da mesma, para alcançar o ideal de justiça, transferir o monopólio do poder ao poder público, sendo que para o mesmo: “Quem possui o monopólio do poder não tem apenas suficiente poder para impor a justiça; ele também possui suficiente poder para recusá-la.”⁷²

Aponta, da mesma forma, alguns momentos históricos em que a democracia se mostrou insuficiente à garantia das liberdades individuais, tanto no sentido de permitir conceitos e práticas incompatíveis com os direitos humanos, quanto no sentido de que permitir retrocessos institucionais, com o enfraquecimento de órgão democráticos, lembrando que:

Na assembléia popular e de julgamento, no Thing, por exemplo, todos os homens livres capazes de carregar armas eram iguais enquanto na Idade Média a importância destes órgãos jurídicos democráticos foi enfraquecida e no fim foi reprimida no começo da modernidade pelo Estado territorial absolutista. De modo análogo, se lê na história de Roma, ao menos em parte, como uma perda de elementos republicanos em favor de um império central. [...] as declarações de direitos fundamentais com os da Virgínia [...] são, por exemplo compatíveis inteiramente com a continuação da escravidão. [...] Em outros lugares, são privilégios religiosos e discriminações ou a desigualdade de homem e mulher perante a lei, que em parte ainda persistem até hoje.⁷³

⁶⁹ Expressões todas utilizadas em HOFFE, Otfried. **Justiça Política: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 414

⁷⁰ Princípio basilar do sistema democrático.

⁷¹ Expressão utilizada HOFFE, *op. cit.*, p. 414

⁷² HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 411

⁷³ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 421

A democracia apenas, portanto, para HOFFE “não pode abolir aquela regra fundamental da gramática política: quem possui suficiente poder para impor a justiça, também tem poder suficiente para recusá-la.”⁷⁴

Desta forma, a democracia seria uma forma de Estado adequado, somente sob condições suplementares, as quais, para o autor é a “a introdução e a proteção dos direitos humanos”⁷⁵ no ordenamento jurídico vigente.

Estes princípios de justiça⁷⁶, para o autor:

[...] têm, na democracia, a função de proteção das minorias e garantem direitos iguais daqueles que não são das mesmas convicções econômicas, sociais, políticas e religiosas ou lingüístico-culturais da respectiva maioria; eles formam um corretivo crítico contra os excessos da soberania, mesmo de um soberano democrático [...].⁷⁷

Seriam os direitos humanos positivados, assim chamados de direitos fundamentais, os limites impostos à atuação estatal, assim como os critérios eleitos para a imposição destes mesmos limites, os quais, segundo HOFFE: “devem ser conquistados segundo a medida das mesmas regras de segunda ordem, regras que devem satisfazer, por seu lado, ao princípio de justiça e seus princípios médios, os direitos humanos”.⁷⁸

2.3 ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO COMO MODELO DA SOCIEDADE PÓS-MODERNA

Elegendo os direitos humanos como regra suplementar da democracia para a garantia das liberdades humanas, há a preocupação com a sua efetividade.

⁷⁴ HOFFE, Otfried. **Justiça Política**: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 415

⁷⁵ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 415

⁷⁶ O autor se refere aos direitos humanos

⁷⁷ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 416

⁷⁸ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 416

O início da resolução da questão é a inclusão dos mesmos no ordenamento jurídico, positivando-os, os quais então, alcançam o status de direitos fundamentais. Em HOFFE:

Os direitos humanos são padrões morais, aos quais uma ordem jurídica deveria se submeter. Os direitos fundamentais ao contrário, são os direitos humanos na medida em que efetivamente são reconhecidos por uma ordem jurídica dada.⁷⁹

E, para o autor:

Seu lugar jurídico, sistematicamente adequado é a constituição (escrita ou não escrita) e em seu âmbito, aquela parte em que está protegida contra as decisões da maioria das colisões que se sucedem. A positivação dos direitos humanos, própria do ponto de vista da teoria da legitimação, não acontece na democracia, mas somente no Estado democrático constitucional.⁸⁰

Mas este seria somente o começo da aspiração de se vincular o Estado à princípios de justiça. A tarefa “continua na veiculação da legislação com a constituição, bem como o exame desta veiculação pela suprema corte.”⁸¹

A preocupação está na submissão das estruturas democráticas aos ideais de justiça insculpidos na Constituição e nas leis.

É no fortalecimento das estruturas e das instituições democráticas que se encontrará a realização dos ideais de justiça.

Sobre o tema, com muita propriedade, alerta HOFFE:

Para que as diversas vinculações do poder estatal e seu exame funcionem, os poderes públicos devem ser divididos, devendo sobretudo os tribunais ser independentes. Mesmo no interior dos poderes individuais se recomenda um controle, para o que se faz importante uma ativa oposição, no âmbito da atividade legislativa e de governo. À limitação e ao controle do poder serve finalmente aquela “decisão vertical de poderes” que se realiza nas instâncias de apelação dos tribunais na estrutura federalista de uma unidade de Estado e em comunas fores econômica e politicamente. Enfim, é apenas pela rede de malha fina do Estado constitucional

⁷⁹ HOFFE, Otfried. **Justiça Política**: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 416

⁸⁰ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 415

⁸¹ HOFFE, *op. cit.*, 2006, p. 421

democrático que o poder público perde, na medida do possível, sua ambivalência. Em lugar da “gramática política” de um poder absoluto segundo o qual aquele que possui suficiente poder de proteger a todos também possui suficiente poder de oprimir a todos, toma lugar, como nova gramática, um sistema de “checks and balances”. Os direitos humanos só alcançam a plena realidade jurídica quando o monopólio do poder está com a coletividade, e quando ninguém, nenhuma instância, nenhum órgão estatal possui poder ilimitado, mas o poder estatal tem uma múltipla articulação e se une numa rede de poderes públicos que se controlam reciprocamente.⁸²

Este Estado, comprometido com a efetividade dos direitos humanos e com as questões sociais, não encontra guarida nas teorias de subsidiaridade do Estado, pelas quais o mesmo se restringe a somente algumas funções, estas, estreitamente delimitadas. A realização da justiça se encontra numa efetiva responsabilidade social do Estado.

É o Estado social que segundo BONAVIDES “representa efetivamente uma formação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal”.⁸³

Um primeiro movimento libertário do Estado, pelo qual se defende a atuação livre do homem, entende o Estado como mero guardião ou protetor das atividades desenvolvidas, limitando-se sua atuação a tarefas bem determinadas.

A partir da consideração do indivíduo como um ser autônomo, com liberdade inata, nenhuma limitação a suas atuações deveria existir.

A liberdade sem limites, porém, conduziria à tirania dos mais fortes e tornaria impossível a vida em sociedade, de onde se entende pela necessidade do Estado, este, porém, de intervenção mínima sobre as atividades sociais.

Esta idéia, no entanto, encontra-se superada, vez que este modelo estatal se mostrou descomprometido com as questões sociais e, modernamente, ambientais, mostrando-se insuficiente.

Os ideais de justiça, portanto, só podem ser alcançados em um modelo estatal onde se encontre estruturas de limitação de poder, porém onde tais estruturas também estejam comprometidas com o ideal de realização de justiça, não podendo se abster de suas responsabilidades sociais.

⁸² HOFFE, Otfried. **Justiça Política: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 422

⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 205

Para HOFFE a fundamentação da responsabilidade social do Estado encontra duas estratégias de argumentação:

[...] uma argumentação absoluta procura demonstrar a responsabilidade social como uma tarefa do Estado, válida, independente dos outros princípios de uma coexistência justa, uma argumentação funcional [...] considera o Estado como condição de realidade da justiça e mostra que sem certos elementos de Estado social as liberdades fundamentais não encontram uma adequada realidade histórica.⁸⁴

É, desta forma, somente *na* rede de poderes públicos do Estado Constitucional Democrático Social que se realiza o Estado como instrumento estratégico de justiça política.

⁸⁴ HOFFE, Otfried. **Justiça Política**: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 423

3 SISTEMA DE GESTÃO ESTATAL BUROCRÁTICO E O ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO

3.1 SISTEMAS PRÉ-BUROCRÁTICOS

Os sistemas pré-burocráticos não tinham o condão de atender, especificamente, os valores e objetivos do capitalismo, pois, nesta fase, o mesmo ainda estava em fase embrionária.

Estes sistemas, desta forma, tinham o condão de legitimar o grupo social de sua época ao poder e assim faziam seguindo critérios não racionais⁸⁵, como, por exemplo, as dominações: carismática e tradicional (esta última com seus desdobramentos patriarcalista e patrimonialista).

Tradicional é o critério pelo qual o líder político, religioso ou qualquer outra liderança, tem seu poder constituído pelas suas características pessoais. Nas palavras de PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA: “Há algo de misterioso e mágico no indivíduo que lhe confere poder. [...] A dominação carismática é um poder sem base racional.”⁸⁶

É, portanto, uma característica pessoal e intransferível.

É, da mesma forma, um critério precário de poder, vez que “o líder carismático mantém seu poder enquanto seus seguidores reconhecem nele forças extraordinárias e, naturalmente, esse reconhecimento pode desaparecer a qualquer momento.”⁸⁷

É, também arbitrário, na medida em que se opera sem leis ou limites ao detentor do poder.

⁸⁵ Como veremos adiante, a racionalidade é característica da modernidade, qual seja, da era pós-revolução industrial.

⁸⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 27

⁸⁷ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 27

Modelo deste sistema é o “tipo carismático-hereditário exemplificado nas monarquias hereditárias e do tipo carismático puro de um presidente escolhido pelo plebiscito”.⁸⁸

Um segundo critério de dominação pré-capitalista é a tradicional, qual seja:

[...] aquela que se baseia no tradicionalismo: na crença da rotina de todos os dias como uma inviolável norma de conduta. O tradicionalista acredita na santidade da tradição. Tudo o que os nossos antepassados aceitaram como válido, deverá continuar a sê-lo.⁸⁹

As características de arbitrariedade e instabilidade também são identificáveis neste modelo, sendo que a presença das mesmas “tiram da dominação tradicional qualquer base racional.”⁹⁰

WEBER distingue dois tipos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo.

Observa, o autor, que o patriarcalismo ainda obedece o critério de dominação do tradicionalismo acima delineado; já no patrimonialismo, o autor aponta para o aparecimento de um quadro administrativo, este porém estruturado segundo o domínio pelos senhores, sobre seus servos, colonos e/ou escravos.⁹¹

Os pontos comuns destes sistemas são: a) a presença de arbitrariedade nas suas conduções; b) a instabilidade, vez que facilmente geram movimentos revolucionários, assim como, sua base de poder (a pessoa dotada de carisma, ou a dominação sobre os escravos, servos), pode, de um momento para outro, desaparecer; e, a mais importante em termos de caracterização pré-capitalista, c) a ausência de racionalidade.

A ascensão da burguesia e a instauração da racionalidade como critério de desenvolvimento econômico, e, da mesma forma, como instrumento de garantia

⁸⁸ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.19

⁸⁹ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 28

⁹⁰ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 28

⁹¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v. 1. pg. 240 a 241

de direitos fundamentais, realizou a superação devastadora dos modelos de dominação atualmente conhecidos como pré-capitalistas.

3.2 SISTEMA BUROCRÁTICO

Conforme afirma CAMPOS, afirmação esta uníssona entre os autores que tratam sobre o tema: “um dos traços distintivos das modernas sociedades é seu caráter burocrático”.⁹²

Isto porque, e em consonância com a metodologia de estudo ora adotada⁹³, a modernidade se inaugura com a ascensão da burguesia no poder, e este grupo dominante instaura o sistema que melhor atende os seus interesses, quais sejam, o desenvolvimento do capitalismo e as garantias individuais.

A burguesia, como visto anteriormente, surgiu da “transformação lentamente operada”⁹⁴ na sociedade pré-capitalista, pela qual os então “homens livres”, fortalecem-se em razão da intensificação do sistema de troca⁹⁵ que eles mesmos iniciam.⁹⁶

Esse sistema de troca – sistema que funcionava paralelamente ao sistema latifundiário vigente – garantiu aos mesmos sobrevivência de forma desvinculada do latifúndio e da classe dominante na época.⁹⁷

O sistema de troca representou, desta forma, liberdade em relação ao grupo e sistema então dominantes, e, a sua intensificação, a tomada de poder por um novo grupo social: a burguesia.

⁹² CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.7

⁹³ Metodologia que parte do ponto de vista do grupo social dominante.

⁹⁴ Expressão *in* BARROS, Henrique da Gama. **História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV**. 2.ed. Lisboa: Livr. Sá da Costa, 1945. Tomo III, p. 26

⁹⁵ Que garantia a sua sobrevivência com a sobra econômica que a troca oferecia.

⁹⁶ “A burocracia já estava presente nas formações pré-capitalistas. Conserva ainda um papel secundário na fase competitiva do modo capitalista de produção.” (in: MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 9.)

⁹⁷ Senhores feudais

Sendo, portanto, o ganho advindo da troca, a matriz de poder deste novo grupo social, o sistema de administração que passa a reger a sociedade é um sistema que privilegia e fortalece o processo de acumulação de capital.

Deste ponto, damos um salto histórico até a época em que o capitalismo já resta consolidado, assim como o grupo social que o representa, para fins de facilitar a identificação das características do que veio a ser o novo sistema econômico dominante e, desta forma, a justificação do sistema burocrático como sistema de administração mais adequado aos interesses vigentes.

Com a consolidação do capitalismo como sistema econômico, alguns valores ganham relevância na sociedade, e, o sistema de administração burocrática atenderá aos mesmos, sendo, portanto, necessário, previamente, entender o novo panorama social inaugurado com a consolidação do capitalismo, para a conseqüente defesa da burocracia como sistema administrativo da mesma.

3.2.1 Novo panorama social inaugurado com o capitalismo:

a) Racionalidade como padrão comportamental da modernidade

Nas palavras de WEBER,

[...] O que o capitalismo criou, em definitivo, foi a empresa duradoura e racional, a contabilidade racional, a técnica racional, o direito racional; a tudo isso haveria que acrescentar a ideologia racional, a racionalização da vida, a ética racional na economia.⁹⁸

A racionalidade é apontada como característica principal da cultura capitalista. Isto porque, a mesma atende o capitalismo quanto a sua necessidade essencial de resultados. A racionalidade de toda a estrutura e agentes do capital

⁹⁸ WEBER, Max. **Historia económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. p.298

viabiliza ao capitalismo a calculabilidade dos dados, qual seja, o instrumento hábil a aferir a eficiência no conceito do capitalismo.⁹⁹

Sobre o tema também IANNI aponta:

Desde o princípio, o processo de desenvolvimento do capitalismo é simultaneamente um processo de racionalização. [...] aos poucos as mais variadas esferas da vida social são burocratizadas, organizadas em termos de calculabilidade, contabilidade, eficácia, produtividade, lucratividade.¹⁰⁰

O racionalismo dita o novo padrão do pensar e do agir em sociedade. A ciência, baseada na evidência, passa a ser a referência de certeza. Valido, desta forma, é somente o passível de registro e comprovação.

Assim, todas as regras devem estar registradas, sob pena de alegação de inexistência. Desde as funções nas organizações burocráticas até regras básicas de convivências em sociedade: não matar, não roubar, etc. devem estar escritas para se tornarem válidas, efetivas, na sociedade capitalista. Pois, é somente por meio do registro que as regras – de comportamento, de metas e objetivos - tornam-se verificáveis, calculáveis, avaliáveis.

Do racionalismo, portanto, decorre a atuação limitada dos atores sociais dentro do que a lei ou a norma organizacional determina; a hierarquização das organizações para a possibilidade de controle e verificação de que a atuação dos subordinados estejam condizentes com as regras; decorre, inclusive, a estrutura jurídica codificada, pela qual se registra tudo o que se deve ou não realizar no âmbito das relações sociais.

Sobre a racionalidade como novo padrão social, registra IANNI:

Desde que se formou o moderno capitalismo, o mundo passou a ser influenciado pelo padrão de racionalidade gerado com cultura desse mesmo capitalismo. A administração das coisas, gentes e idéias, a calculabilidade do dever-e-haver, a definição jurídica dos direitos e das responsabilidades, a codificação do que é privado e do que é público, tudo isso passa a constituir trama das relações

⁹⁹ Ver item “b” abaixo, sobre noção de eficiência para o capitalismo

¹⁰⁰ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003. p. 145

sociais, o padrão predominante de organização das ações sociais.¹⁰¹

Da necessidade de verificação dos registros, da calculabilidade dos dados, decorre mais uma característica da sociedade moderna: a técnica como critério de validade; a especialização como necessidade a fim de dar conta da imensa produção de informação gerada pela cultura capitalista.

Sobre tal fenômeno, também aponta IANNI:

Ocorre que o capitalismo, como produto e condição da ampla e generalizada racionalização do mundo, logo se impõe ou sobrepõe às mais diversas formas de organização da vida social. [...] Nesse contexto em que se formam, generalizam, predominam as tecnoestruturas destinadas a diagnosticar, planejar e implementar diretrizes gerais e decisões especiais. As tecnoestruturas reúnem profissionais sofisticados de todas as qualificações, do economista ao matemático, do sociólogo ao publicitário, de modo a pensar as condições e perspectivas dos mercados efetivos e potenciais [...].¹⁰²

A racionalização é, portanto, a característica que invalida a forma de dominação pré-capitalista, impondo um novo padrão social incompatível com o anteriormente vigente:

[...] o padrão de sociabilidade envolvido no processo de racionalização das ações, relações, instituições, organizações e formações sociais pode influenciar, tensionar, modificar, recobrir ou mesmo dissolver os padrões de sociabilidade não-capitalistas, tais como o carismático e o tradicional.¹⁰³

Segundo WEBER:

A racionalização tem sido a força decisiva no mundo moderno. O seu progresso no âmbito da conduta, da empresa, da organização, da tecnologia, da lei e da ciência tem resultado no profundo desencantamento do cosmos que caracteriza nossa época.¹⁰⁴

¹⁰¹ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 145/146

¹⁰² IANNI, *op. cit.*, 2003. p 153

¹⁰³ IANNI *op. cit.*, 2003. p 148

¹⁰⁴ WEBER, Max. **Historia económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. p.236/238

A racionalidade, desta forma, é a característica que teve o condão de romper com os sistemas anteriores¹⁰⁵ inaugurando novo padrão comportamental da modernidade.

b) Busca da eficiência: noção de eficiência como desenvolvimento econômico – conceito restritivo de desenvolvimento

Esta nova consciência inaugurada pelo capitalismo¹⁰⁶ alcança e impregna a noção de desenvolvimento da sociedade, vez que nesta era da técnica, da indústria e da ciência, revelou-se como o principal fundamento da noção de desenvolvimento, o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.¹⁰⁷

Conforme observam PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA:

[...] o desenvolvimento é um processo de renda per capita, através da recombinação sistemática e racional dos fatores de produção. Essa recombinação visa a um melhor aproveitamento dos fatores de produção, visa à obtenção de um maior resultado para um dado esforço, visa, enfim, ao aumento da produtividade, que é, portanto, a chave do desenvolvimento.¹⁰⁸

A busca desta eficiência econômica passa a ser a “razão de ser” das novas organizações do capitalismo:

¹⁰⁵ “[...] o padrão de sociabilidade envolvido no processo de racionalização das ações, relações, instituições, organizações e formações sociais podem influenciar, tensionar, modificar, recobrir ou mesmo dissolver padrões de sociabilidade não capitalistas, tais como o carismático e o tradicional.” (IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 148)

¹⁰⁶ “Na esteira da modernização, colocam-se a evolução e o crescimento, o desenvolvimento e o progresso, sempre no âmbito da sociedade de mercado, do capitalismo.” (IANNI, *op. cit.*, 2003. p. 104)

¹⁰⁷ Sobre tal conceito restritivo de desenvolvimento, alerta SACHS: “[...] o conceito de desenvolvimento comporta um núcleo ético que adota a forma de imperativo de solidariedade sincrônico com nossos contemporâneos, e diacrônico com as gerações futuras. Estamos, pois, no oposto da sociedade ... do economicismo míope que privilegia o crescimento na e pela desigualdade social.” (SACHS, Ignacy. Qual desenvolvimento para o século XXI In: BARRÈRE, Martine. **Terra patrimônio comum**: a ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento. São Paulo: Nobel, 1992. p. 117-130.)

¹⁰⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 17

[...] o princípio fundamental que rege a vida das organizações é o princípio da eficiência. Um sistema social qualquer não necessita ser eficiente, produtivo. Já nas organizações, a eficiência – ou pelo menos a procura da eficiência – é uma condição de existência.¹⁰⁹

Sendo eficiência como sinônimo de desenvolvimento econômico, qual seja, eficiência como busca de um maior resultado econômico, com o menor esforço, a noção de produtividade se torna o cerne do conceito moderno de eficiência conforme, também observam PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA:

Sem eficiência, sem produtividade, não há organizações; sem aumento de eficiência, não existe desenvolvimento. A noção de produtividade faz parte integrante do próprio conceito de desenvolvimento. Produtividade é uma relação entre esforço e resultado. Quanto maior o segundo em relação ao primeiro, maior a produtividade.¹¹⁰

A eficiência, portanto, passa a ser o critério de dominação da sociedade capitalista, e as organizações burocráticas, sistema eleito pela nova ordem social para atender seus objetivos, instrumento de dominação.

Assim, nas palavras de WEBER:

A experiência tende a mostrar que o tipo mais puro de organização administrativa – isto é, o tipo monocrático de burocracia – é capaz, numa perspectiva puramente técnica de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos.¹¹¹

A racionalidade pela busca da produtividade é a nova cultura instituída, a qual impregna, com o tempo, a própria personalidade do homem moderno, quem absorve estes valores¹¹², passando a viver conforme e para os mesmos, como

¹⁰⁹ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, p. 17

¹¹⁰ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 17

¹¹¹ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.24

¹¹² "O individualismo possessivo, relativo à propriedade, à apropriação e ao mercado, expressa boa parte do tipo de personalidade que tende a predominar na sociedade moderna, modernizada, modernizante ou modernizável." (IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 98)

observam PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA: “Esta preocupação por maior eficiência faz parte do racionalismo do homem moderno.”¹¹³

3.2.2 Sociedade organizacional

As organizações passam a ser o grande instrumento pelo qual o capitalismo opera.

São nas, e através das, organizações que os preceitos da racionalidade se materializam; onde a calculabilidade e a eficiência tomam forma; onde as operações em torno do capital se realizam.

Elas se tornam, então, os ícones do capitalismo e da civilização moderna.

Nas palavras de ETZIONI:

Ao contrário de sociedades anteriores, a sociedade moderna atribui um elevado valor moral ao racionalismo, à eficiência e à competência. A civilização moderna depende, em grande parte, das organizações, como as formas mais racionais e eficientes que se conhecem de agrupamento social.¹¹⁴

Os padrões de racionalidade passam a fazer parte da sociedade moderna de forma muito natural. E, sendo esta racionalidade melhor definida e desenvolvida - realizada, enfim - por meio das organizações, a sociedade moderna passa a ter como característica essencial a sua capacidade, naturalidade, de se estruturar por meio de organizações.

Tanto é assim que passa a ser denominada “sociedade organizacional”.

Conforme observa ETZIONI: “A nossa sociedade é uma sociedade de organizações. Nascemos em organizações, somos educados por organizações, e quase todos nós passamos a vida a trabalhar para organizações.”¹¹⁵

¹¹³ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 51

¹¹⁴ ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1974. p. 7

¹¹⁵ ETZIONI, *op. cit.*, 1974. p. 7

Da mesma forma PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA afirmam: “As organizações são, indiscutivelmente, o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais.”¹¹⁶

A estruturação da moderna sociedade em organizações é tão evidente que as mesmas são tidas como elemento de modernização, conforme bem observa ETZIONI:

A industrialização prenuncia transformações importantes em todos os setores da sociedade. A melhoria de padrões e realizações educacionais, a difusão da consciência política, a secularização, o crescimento rápido da ciência, o enfraquecimento da família e o aumento da mobilidade social: associam-se todos à industrialização. Denominamos “modernização” todas essas mudanças relacionadas. Um elemento central de modernização é o desenvolvimento de muitas organizações grandes.¹¹⁷

Desta forma PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA concluem: “É portanto, lícito, afirmar que a sociedade moderna se caracteriza pelas organizações.”¹¹⁸

E a organização eleita para as finalidades da modernidade é a burocrática, conforme os mesmos autores: “a burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas.”¹¹⁹

WEBER, da mesma forma, identifica: “O desenvolvimento da moderna forma de organização coincide em todos os setores com o desenvolvimento e contínua expansão da administração burocrática.”¹²⁰

As organizações burocráticas alimentam o sistema capitalista, se tornando, muitas vezes – quando tomam proporções gigantescas – o próprio “grupo social dominante” na sociedade capitalista.

¹¹⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 15

¹¹⁷ ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1974. p. 165

¹¹⁸ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 16

¹¹⁹ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 9.

¹²⁰ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.24

Sendo instrumento de desenvolvimento do capital, são, as organizações burocráticas, verdadeiro instrumento de poder na sociedade capitalista, conforme bem registram PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA:

Se a burocracia é uma forma de organização prevalecente no mundo contemporâneo, é também verdade que burocracia é dominação e que dominação é poder. Antes de mais nada, burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder.¹²¹

E ainda:

Seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.¹²²

Desta forma, as organizações são o instrumento de estruturação da sociedade moderna, pois meios de desenvolvimento e intensificação do capitalismo. São, portanto, instrumento de poder da classe dominante, quando não se transformam, elas mesmas, em atores de poder na sociedade capitalista,

3.2.3 Princípios gerais e características do sistema burocrático

O sistema burocrático é o sistema do racionalismo; é, portanto, o sistema que atende o capitalismo e a sociedade formada a partir de, e para, o mesmo.

A racionalidade é a matriz deste sistema, sendo o ponto de partida para seu estudo e definição. Por isso PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA elegem a racionalidade como núcleo do sistema burocrático, definindo-o a partir do mesmo:

¹²¹ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 10.

¹²² MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 9.

Preferimos uma definição que faça referência apenas ao elemento essencial que diferencia as organizações dos demais sistemas sociais: a racionalidade. Assim [...] diremos que uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados.¹²³

A racionalidade burocrática, portanto, possui o atributo especial do alcance da eficiência, a saber:

O critério, portanto, que distingue o ato racional do irracional é sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo. Na medida em que sua coerência em relação aos seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos.¹²⁴

A estrutura burocrática, como não podia ser diferente, é criada a partir das características essenciais do capitalismo acima verificados, quais sejam, especialização, técnica e busca de eficiência (eficiência esta entendida como desenvolvimento econômico). Tudo, relembra-se, dentro de bases racionais.

E é clara a identificação da orientação da estrutura burocrática ao atendimento das características do capitalismo quando iniciamos o estudo dos princípios e estrutura do sistema burocrático.

WEBER, quem, com maior propriedade e de forma mais exaustiva, estudou o sistema burocrático, ditou o que chamou de “princípios gerais”¹²⁵, ditados por WEBER:

- 1) Uma organização contínua de cargos delimitados por normas.
- 2) uma área específica de competência. Isso implica: a) uma esfera de obrigações no desempenho das funções [...]; b) atribuição ao responsável da necessária autoridade para desempenho das funções; c) definição clara dos instrumentos necessários de coerção e limitação de seu uso a condições definidas. Uma unidade organizada de tal forma que no exercício da autoridade será denominado órgão administrativo. [...] 3) A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia: [...] 4)

¹²³ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 21

¹²⁴ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 22

¹²⁵ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.19

As normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas. Em ambos os casos, se sua aplicação pretende ser plenamente racional, torna-se imprescindível a especialização. [...] 5) No tipo racional é questão de princípio que os membros do quadro administrativo devam estar completamente separados da propriedade dos meios de produção e administração. [...] 6) No tipo racional há também completa ausência de apreciação do cargo pelo ocupante. [...] 7) Atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registrados em documentos. [...] 8) A autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de formas diferentes [...].¹²⁶

A racionalidade instaurada no sistema burocrático é a característica que revoga toda a mentalidade pré-capitalista vigente, abandonando de forma definitiva, qualquer pessoalidade nas relações de trabalho.

Ao invés de poder em razão da pessoa, como nos modelos patriarcalista e patrimonialista, “as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal [...]”.¹²⁷

PRESTES MOTTA E BRESSER PEREIRA identificam, dentro das características típicas da burocracia, aquelas que lhe conferem caráter racional, afirmando:

Procurando reduzir as organizações à sua expressão mais simples, diríamos que são três as características básicas que traduzem seu caráter racional: são sistemas sociais (1) formais, (2) impessoais, (3) dirigidos por administradores profissionais, (4) que tendem a controlá-la cada vez mais completamente.¹²⁸

Também HALL identifica estas características como base da estrutura burocrática quais sejam: divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade e salário e promoção baseados na competência técnica.¹²⁹

O formalismo nas palavras de PRESTES MOTTA E BRESSER PEREIRA:

¹²⁶ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 16/19

¹²⁷ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 29

¹²⁸ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 29

¹²⁹ HALL, Richard H. **O conceito de burocracia** In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.29

[...] se expressa no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins variados.¹³⁰

Esta é a característica que impõe, na prática, o afastamento dos atos dos burocratas de seus desejos pessoais, desumanizando a administração, na medida em que exclui do processo decisório “sentimentos, favoritismo, gratidão, demonstração de simpatia ou antipatia.”¹³¹

É, desta e da mesma forma, instrumento de limitação de poder, o que extingue o caráter arbitrário dos sistemas pré-capitalistas,

Do formalismo, por meio da normatização, decorre a característica de impessoalidade do sistema burocrático, vez que, independentemente da pessoa que está na liderança, suas crenças e formação, a mesma deve seguir e agir estritamente nos limites do que a norma, expressamente, determina.

O agir formal e impessoal exige, por sua vez, um agir científico e especializado nas organizações burocráticas, sendo traços característicos deste sistema organizacional a hierarquização baseada no critério do saber.

PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA, neste aspecto, registram: “Os administradores burocráticos são administradores profissionais, que fazem uso do conhecimento técnico especializado, obtido geralmente, através de treinamento especial.”¹³²

Da mesma forma WEBER não deixa de ressaltar o caráter fundamental desta característica nas organizações burocráticas:

A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável. [...] A administração burocrática significa,

¹³⁰ MOTTA, MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 29.

¹³¹ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 33.

¹³² MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 34.

fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber. Este é o traço que a torna especificamente racional.¹³³

Esta característica ganha relevância ainda maior com o desenvolvimento do capitalismo na era globalizada, onde a conhecida revolução tecnológica dá o tom do crescimento econômico. O domínio da tecnologia, no capitalismo globalizado, é a receita do poder.

Nas palavras de DUPAS:

A hegemonia das nações e a liderança das grandes empresas nas cadeias produtivas globais têm como fator determinante a capacidade de inovação. Ela permite articular e organizar a produção mundial em busca da composição mais eficiente de trabalho, capital, conhecimento e recursos naturais. A nova lógica do poder se assenta sobre confrontação e competição, baseando-se na combinação de uma série de estratégias nos campos militar, econômico, político, ideológico e cultural. Seus componentes fundamentais são o controle da tecnologia de ponta, dos recursos essenciais e da força de trabalho. "A liderança tecnológica, no entanto é a que define a condição hegemônica dos Estados e empresas, pois é por seu intermédio que se impõem os padrões gerais de reprodução e multiplicação da acumulação."¹³⁴

Outra característica do sistema burocrático é a hierarquização do seu quadro administrativo.

A hierarquização fecha o ciclo racional de sua estrutura na medida em que é através dela que se exerce e controla todas as demais características acima tratadas.

A hierarquia é, primeiramente, a concretização da formalidade do sistema; as funções descritas exaustivamente, dão a cada um seu papel dentro da organização.

É por meio da hierarquia, da mesma forma, que se desenvolve e se fiscaliza o desenvolvimento da técnica e dos resultados; é a engrenagem do

¹³³ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.25/27

¹³⁴ DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Universidade Estadual Paulista - Campus Marília, 2000. p. 19.

sistema; a característica que dá ao mesmo a sua dinâmica, possibilitando a realização do seu resultado, assim como os meios de medição, calculabilidade do mesmo. Com a hierarquia e a manualização dos cargos, funções e procedimentos, a burocracia consegue identificar e controlar cada processo instituído, corrigindo imediatamente as patologias observadas, em tempo e sem prejuízo da produtividade almejada.

É a mesma, também, instrumento de frenagem do poder, pois, é através da hierarquia que se possibilita estruturar um sistema interno de controle de atos administrativos, com estipulação de penalidades, inclusive afastamento, possibilitando a apelação e revisão por terceiros das denúncias realizadas.

A hierarquia, desta forma, é juntamente com a racionalidade, característica intrínseca da burocracia, que, nas palavras de PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA é, também, núcleo de sua definição:

Temos pelo menos, a organização burocrática patrimonial, pré-capitalista; a organização burocrática clássica, racional-legal, disciplinadora; a organização burocrática tecnocrática, orientada para a produção. Todas, entretanto, são antes de mais nada, organizações burocráticas porque administradas segundo critérios de eficiência de forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo.¹³⁵

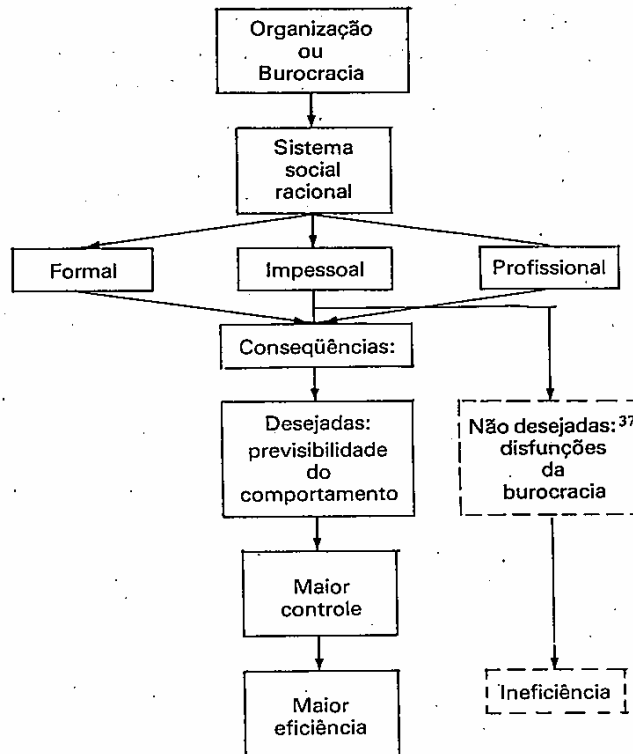
Veja-se que a hierarquia também atende a finalidade de eficiência do sistema burocrático na medida em que: a) cria sistema de supervisão das tarefas e atingimento de metas dos subordinados pelos seus superiores; e b) reafirma a impessoalidade, na medida em que dá oportunidade do subordinado apelar da decisão de uma autoridade superior.

Claro, na verdade, a estruturação deste sistema, como processo racional, expresso, impessoal, especializado e hierarquizado, como meio para se atingir o fim máximo do capitalismo, qual seja, o lucro.

A eficiência, sinônimo de desenvolvimento econômico; a produtividade, limitada à noção de “custo x benefício” financeiro, são os objetivos deste sistema.

¹³⁵ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 13.

Dentro deste delineamento PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA desenham a estrutura burocrática, chegando ao seguinte organograma¹³⁶:



QUADRO 2 — *O sistema burocrático*

É no contexto do lucro que PRESTER MOTTA e BRESSER PEREIRA definem, mais uma vez, burocracia como:

[...] o sistema social em que a divisão do trabalho é sistematicamente e coerentemente realizada, tendo em vista os

¹³⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 52

fins visados: é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos.¹³⁷

3.3 ESTADO BUROCRÁTICO: BUROCRACIA COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DIREITO

3.3.1 Objetivos do estado pós-moderno: equilíbrio entre os interesses econômicos e humanitário-sociais (novo conceito de desenvolvimento econômico)

Como visto, o Estado se apresenta como forma de organização política da sociedade desde o conhecimento da mesma como tal, consubstanciam-se em uma realidade histórico-social na história das sociedades.

É criação do homem, racional e consciente, eleita para a realização dos fins e potencialidades humanas.

Desta forma, é o instrumento eleito pela sociedade para o desenvolvimento da mesma, noção de desenvolvimento esta que não se limita ao simples crescimento econômico, mas engloba o homem e toda a sua complexidade, incluindo a perspectiva social do mesmo, a qual, como contemporaneamente se reconhece, também é parte integrante de sua personalidade.

Contemporaneamente, da mesma forma, e como resultado do desenvolvimento técnico e científico do capitalismo desenfreado, as questões ambientais ganharam especial relevância, vez que passou a haver a necessidade de proteção forçosa da mesma, proteção do homem contra o próprio homem, função esta também delegada ao Estado.

¹³⁷ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 23

Sobre a noção de desenvolvimento adequada aos interesses humanitários assinala SEN que “a contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade [...]”.¹³⁸

Na mesma linha, acrescentando ao conceito de desenvolvimento, as considerações ao meio ambiente, alerta LEITE:

[...] a crise ambiental torna cada vez mais aparente a necessidade de reformulação dos pilares de sustentação do Estado, o que pressupõe inevitavelmente a adoção de um modelo de desenvolvimento apto a considerar as gerações futuras e o estabelecimento de uma política fundamentada no uso sustentável dos recursos naturais.¹³⁹

Nesse contexto, e de forma ainda mais precisa, CAPELLA assinala que:

[...] a construção do Estado de Direito Ambiental pressupõe a aplicação do princípio da solidariedade econômica e social com o propósito de se alcançar um modelo de desenvolvimento duradouro, orientado para a busca da igualdade substancial entre os cidadãos mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural.¹⁴⁰

Desta forma, veja-se que outros objetivos, que não tão-somente o econômico, devem estar na agenda do Estado, sob pena de perda de sua legitimidade.

Esta luta pelo equilíbrio entre os interesses do Capital e do ser humano, é traço marcante na evolução histórica dos modelos estatais instituídos desde a ascensão da burguesia.

Como vimos, a burguesia ascendeu ao poder por acordo com os monarcas, sendo, portanto, o Estado (então absolutista), o meio utilizado pela burguesia para a imposição de seus valores na sociedade.

Observou-se, no entanto, no primeiro modelo de Estado burguês (o absolutista), a exacerbação de seus poderes; a idéia, desenvolvida na época, de

¹³⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

¹³⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

¹⁴⁰ CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia: de las razones a los derechos**. Granada: Ecorama, 1994.

tal instituição como tendo fim em si mesma, estando, portanto, acima do homem, transformou o Estado em instrumento supressor das liberdades humanas.

O esforço da humanidade se iniciou, então, no sentido de frear o apetite estatal, fazendo com que o mesmo, agindo a serviço do homem – e não contrariamente – se realizasse como instrumento de garantia das liberdades humanas.

Num primeiro momento, em reação aos modelos de Estado absolutistas, onde a preocupação pela frenagem do poder Estatal era tema primordial, fortaleceu-se a idéia do Estado minimalista, pois, paralelamente aos fins capitalistas de tal modelo estatal, entendia-se que quanto menos ingerência o Estado tivesse sobre a atuação privada, menores as chances do mesmo agir como supressor das liberdades individuais.

Este foi o modelo de Estado chamado liberal, minimalista, onde se prepondera a idéia da retração da atividade estatal, no entendimento que a sociedade e o mercado se ajustam e se auto-regulam conforme suas necessidades assim impõem.

O processo histórico, no entanto, revelou a insuficiência de tal modelo estatal para a garantia dos direitos e liberdades individuais, assim como para a garantia dos direitos sociais e ambientais – modernamente reconhecidos - vez que a sociedade moderna, agindo por si, por meio de suas instituições privadas, não tem por objetivo principal a preocupação com a garantia dos direitos humanos.

O equilíbrio destes interesses tem, mais recentemente, encontrando defesa na tentativa de uma estruturação estatal que garanta: 1. maior efetividade aos direitos humanos positivados (estes incluídos no ordenamento jurídico por meio das Cartas Constitucionais), o que se daria pela criação de uma estrutura interna de Estado cujos órgãos, independentes, possam ser objeto de controle interno e externo – este último com a atividade judiciária – criando um sistema de *checks and balance*; e, 2. num Estado cuja atuação esteja comprometida com a garantia dos direitos humanos e com as questões sociais, o qual, em contra-reação ao pensamento liberal (de frenagem do poder estatal), seja instrumento de frenagem

da atividade privada, impondo regras para que a mesma atue, porém, sempre comprometida com os direitos sociais coletivos.

Este pensamento representa a superação da idéia de um Estado mínimo, vez que, exige-se do mesmo uma atuação comprometida com a proteção dos direitos individuais e sociais, incluído, neste último, a proteção ao meio ambiente.

É, desta forma, no modelo de Estado Constitucional Democrático Social, que se defende uma estruturação estatal que permita sejam equilibradas as forças individual e coletiva, realizando-se o mesmo como instrumento de justiça social.

3.3.2 Estado pós-moderno; Estado burguês; Estado burocrático

Como instrumento de organização social, o Estado não escapa do controle do grupo social dominante, sofrendo sempre sua influência, principalmente no que se refere à sua estrutura, tendo sido, esta, ao longo tempo, adequada em razão dos interesses que ascendem ao poder.

O Estado, como qualquer outra organização, para seu mínimo funcionamento necessita se valer de alguma forma de estrutura organizacional.

A burocracia, como modelo organizacional, mesmo quando não revestida das características da modernidade (racionalidade e produtividade), já esteve presente na estruturação dos Estados, desde a antiguidade, conforme lembram PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA:

Já na antiguidade temos organizações burocráticas, dentre as quais a mais famosa é a do Império Novo egípcio (1580-712 a.C.) que Max Weber considera o modelo de todas as demais. Outros exemplos de burocracias muito antigas são o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chinês – desde sua fundação em 221, quando Shih-huang-ti subjuga os senhores feudais independentes -, os Estados europeus que se organizam a partir do fim da Idade Média e, finalmente, a mais antiga das burocracias ainda hoje existentes, a Igreja Católica.¹⁴¹

¹⁴¹ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 46

Aqueles Estados, no entanto, tinham seu sistema de produção agrícola ou artesanal e de organização tipicamente familiar, onde a produtividade, no conceito capitalista da mesma, ainda não estava em pauta, e, embora algo de sua estrutura fosse burocrática, seus modelos e aparato administrativo em geral, pautavam-se em outras premissas, vez que serviam a outros objetivos, conforme as classes dominantes das respectivas épocas, de acordo com o que já se demonstrou no presente estudo.

Com a ascensão da burguesia e seus ideais capitalistas é que a burocracia no modelo racional-legal, instala-se nas organizações tidas, então, como modernas, dentre elas, inclusive, o Estado.¹⁴²

Dando continuidade ao processo histórico antes mencionado, agora com PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA:

O feudalismo só vem a sofrer uma primeira séria derrota com a emergência das monarquias absolutistas e só eliminado dos países europeus com a industrialização, o predomínio social da classe burguesa e o estabelecimento do sistema capitalista. Surge, então, o Estado liberal, que passa a burocratizar-se e racionalizar-se de forma crescente.¹⁴³

Na mesma esteira GABARDO aponta tal evolução do Estado-burocracia:

Somente com a Revolução Francesa a mentalidade começou a ser revista, em decorrência da alteração institucional do controle do poder no Estado. [...] A partir de então, intensifica-se o papel do Estado como “coordenador e regulador supremo das configurações funcionalmente diferenciadas em geral. [...] e o Estado não poderia cumprir de forma adequada seu papel de coordenação sem que aumentasse seu próprio grau de organização. [...] E é com esta mentalidade que se formam os primeiros quadros burocráticos, que, todavia, vão paulatinamente transformando-se a ponto de configurarem um novo paradigma, fundado no racionalismo legal despersonalizador e não-

¹⁴² “O desenvolvimento industrial desenrolou-se dentro de dois dos principais tipos de organizações: as empresas e o Estado.” (MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.p. 18)

¹⁴³ MOTTA, *op. cit.*, 1991. p. 47

patrimonialista, cuja legitimidade é determinada, a priori, pelos procedimentos.¹⁴⁴

E assim, o modelo burocrático racional-legal é instituído nas estruturas estatais: 1) primeiramente, nos Estados absolutistas, meio pelo qual a burguesia alcançou o poder; 2) posteriormente, no Estado liberal ou mínimo, caracterizado pela redução da sua atuação a um pequeno núcleo estratégico; 3) posteriormente, ainda, no Estado providência, o qual passa a assumir a prestação de serviços sociais fundamentais, agindo, em contraponto radical ao Estado mínimo, de forma intervencionista ao extremo; e, 4) finalmente, no Estado pós-moderno, o democrático social, o qual, após os radicalismos próprios de toda e qualquer tentativa primeira de instituição de uma ideologia, tende ao equilíbrio, sendo mínimo nas matérias em que a iniciativa privada se revela mais competente, e máximo ou intervencionista, naquelas em que não integram a pauta da iniciativa privada, no caso, as questões humanitárias, sociais e ambientais.

Assim, o Estado, desde a tomada da burguesia, tem como sistema administrativo o burocrático, pois a burocracia é a organização que melhor atende os ideais de eficiência (econômica e social).

Corroborando com tal conclusão CAMPOS observa que:

Marx, em sua crítica à teoria do Estado de Hegel, já havia percebido que a burocracia não era apenas um sistema de transmissão do “conceito” de Estado para a sociedade civil, mas verdadeira administração política.¹⁴⁵

Da mesma forma, MARX afirma: “Seu desenvolvimento (da burocracia) é, para tomar apenas o caso mais penetrante, o mais crucial fenômeno do moderno Estado ocidental.”¹⁴⁶

Importante, contudo, lembrar que ampliado o papel do Estado em relação às outras organizações burocráticas, as quais visam objetivamente o lucro, a

¹⁴⁴ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 31 e 32

¹⁴⁵ CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.11

¹⁴⁶ MAX, Weber. **Os fundamentos da organização burocrática**. In: CAMPOS, Edmundo (Org). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.25

burocracia, como sistema organizacional do mesmo, também deve ter seu papel ampliado, pois deve ser instrumento de realização de produtividade, no conceito de “produto social” e não da produtividade no conceito tão-somente de crescimento econômico.

É esta a análise que se dá início no ponto que segue.

3.3.3 Configuração do Estado burocrático e o atendimento ao pilares do Estado Constitucional Democrático Social de Direito

3.3.3.1 Princípio da vinculação dos atos administrativos e o Estado de Direito;

É nas palavras de IANNI que a coerência deste princípio com toda a ideologia burocrática capitalista se sistematiza, quando o mesmo afirma:

Uma parte fundamental da racionalização da sociedade é desempenhada pelo direito, pela codificação jurídica das responsabilidades, normas e procedimentos, estipulando os parâmetros das ações e relações das instituições e organizações. [...] o direito racional é o coroamento do processo de racionalização inerente ao desenvolvimento do capitalismo como processo civilizatório.¹⁴⁷

Esta é a característica primordial do Estado que adota como modelo de gestão, o burocrático¹⁴⁸: a vinculação dos atos do seu corpo administrativo às regras legais escritas.

É, na verdade, a regra que institui a racionalidade como matriz do sistema, vez que é por meio da vinculação dos atos dos administradores às regras escritas que o racionalismo – por meio do sistema burocrático – bane os antigos preceitos

¹⁴⁷ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 156 e 157

¹⁴⁸ Sobre a racionalização do direito, Max Weber aponta: “sem ele (a racionalização do direito) são inimagináveis, tanto o nascimento do Estado absoluto quanto da Revolução (francesa).” (WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. 533)

sociais (atos pessoais arbitrários), implantando os modernos pilares da impessoalidade, técnica e profissionalismo.¹⁴⁹

Representa o primeiro instrumento de proteção às liberdades individuais, fortalecendo-se no processo evolutivo estatal acima delineado, sendo considerado, nas palavras de BACELLAR:

Marco crucial do Estado de Direito [...] garante que a ninguém será imposta uma obrigação (de fazer ou não fazer) sem prévia cominação legal, ou seja, a atuação estatal ficará circunscrita às possibilidades legalmente constituídas. Deste modo, o administrador público jamais poderá agir contra legem ou praeter legem, mas apenas secundum legem, de modo que a amplitude e o alcance desse princípio fazem da atividade do agente (público) uma estrita submissão à manifestação volitiva do legislador.¹⁵⁰

Desta forma, se como burocracia, a característica de vinculação dos atos administrativos à lei representa a instauração da racionalidade e, por conseguinte, o início da era burocrática; também para o Estado, como organização moderna, tal característica representa sua identidade.

Não há que se falar em Estado moderno sem conformação dos atos da Administração Pública à lei.

Este princípio que passa a ser base e fonte de legitimação da atividade estatal, evolui, juntamente com o Estado moderno, tornando-se “identidade” do Estado de Direito contemporaneamente concebido, conforme MELLO:

Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria.

ROCHA sustenta que, nos Estados modernos, num primeiro momento, a vinculação dos atos administrativos à lei - conhecido como Princípio da legalidade - apesar de já representar um grande avanço às liberdades individuais e à

¹⁴⁹ Max Weber entende o “Estado racional como grupo de dominação institucional” da burocracia (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 525

¹⁵⁰ BACELLAR Filho, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p.45

estabilidade dos governos, tinha delineamentos tão-somente formais, de conformação dos atos administrativos à regra escrita, num Estado que denomina “Estado de Direito formal”.¹⁵¹

Alerta, contudo, que, na evolução, tanto do Estado moderno, quanto deste princípio de liberdade humana, tal conformação não se mostrou suficiente, pois a função dos administradores públicos vai muito além que o atendimento tão-somente à regra escrita, seu dever é de realizar a justiça.

Esta nova configuração principiológica tem alcance muito maior, vez que a Administração Pública, em realidade, tem o dever de submeter-se não somente à lei, mas a todo o direito. Nesta fase, o princípio ganha contornos de Princípio da Jurisdicção, num Estado que passa a ser reconhecido como Estado de Direito material.¹⁵²

Nas palavras da autora:

Assim, o Estado de Direito não é tão-somente o Estado no qual há um sistema jurídico aplicado, ou um Estado que “tem” um Direito, mas o Estado no qual a idéia de Direito signifique a instrumentalização da busca concreta da Justiça material para o povo que o forma e dele deve participar.¹⁵³

3.3.3.2 Modelo racional-burocrático

a) Separação da propriedade dos “meios de administração”

¹⁵¹ “A concepção inicial do Estado de Direito, contemporânea em sua expressão mais acabada aos primeiros momentos da experiência liberal, aproveitou do liberalismo a ênfase ou o primado da forma sobre o conteúdo. O que se teve, então, foi o Estado de Direito Formal. Foi um passo importante na dinâmica histórica do Estado [...]” (ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 72)

¹⁵² ROCHA, *op. cit.*, 1994. p. 72 a 80

¹⁵³ ROCHA, *op. cit.*, 1994. p. 71

WEBER aponta a primeira característica¹⁵⁴ da estrutura do Estado burocrático¹⁵⁵ é o fato de que:

[...] quadro administrativo está “separado” dos meios administrativos, no mesmo sentido em que, atualmente, o funcionário e o proletário na empresa capitalista estão “separados” dos meios de produção material.” Segundo o autor “a diferença atravessa todas as organizações administrativas do passado.”¹⁵⁶

Sobre o fato, ainda assevera:

Uma associação política em que os meios administrativos materiais se encontram integral ou parcialmente no poder próprio do quadro administrativo dependente, é uma associação organizada “estamentalmente”. [...] Enquanto na associação “estamental” o senhor governa com a ajuda de uma “aristocracia” autônoma [...] apóia-se aqui em dependentes domésticos ou em plebeus: camadas sem propriedade e sem honra social própria, que dependem materialmente por completo dele e não dispõem de nenhum poder próprio concorrente [...] Por toda parte inicia-se o desenvolvimento do Estado moderno, pela tentativa da desapropriação, por parte do príncipe, dos portadores “particulares” de poder administrativo.¹⁵⁷

Com relação ao fenômeno, também registram PRESTES MOTTA E BRESSER PEREIRA: “[...] o administrador burocrático não possui os meios de administração e produção. Ele administra em nome de terceiros: em nome dos cidadãos [...]”.¹⁵⁸

O desenvolvimento da separação do administrador da propriedade acima apontada tem claro intuito (institucional) de desvincular os atos do administrador público moderno de sua vontade pessoal.

Administra ele em nome dos cidadãos e, portanto, em detrimento da vontade dos cidadãos que o instituiu no poder.

¹⁵⁴ Anota-se que estamos tratando aqui, da estrutura estatal. A primeira características das organizações racionais, segundo Weber, são as “regras racionalmente criadas” conforme registrado no item anterior deste estudo (expressão in: WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 526.

¹⁵⁵ Weber usa a terminologia “Estado racional” (WEBER *op. cit.*, 1991-1999. v 2. p. 517)

¹⁵⁶ WEBER, *op. cit.*, 1991-1999. v 2. 528 p.

¹⁵⁷ WEBER, *op. cit.*, 1991-1999. v 2. 528 p.

¹⁵⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 35

É o mecanismo da modernidade, para que, na prática, reste exterminado o antigo sistema arbitrário de administração, aquele, como já mencionado, baseado nas vontades, paixões e interesses dos detentores do poder.

É o instrumento, da mesma forma, que institui as características de profissionalismo e independência (impessoalidade) dos administradores modernos, características estas, conforme já visto, também extensivas aos administradores públicos, os quais, em consequência, organizam-se de forma hierárquica, vez que tal estruturação do quadro funcional (de forma hierárquica) dá sustentabilidade às características de impessoalidade e profissionalismo, permitindo, num sistema de vinculação interpessoal que possibilita o controle do sistema, pelo próprio sistema.

b) Profissionalismo (especialização) e impessoalidade

Administrando no interesse de terceiros, o administrador público do Estado burocrático deve agir com impessoalidade e técnica, conforme WEBER:

Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é o critério unívoco da modernização da economia, o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado [...].¹⁵⁹

Primeiramente importante ressaltar, como consequência da profissionalização da Administração Pública pelos preceitos burocráticos, a característica do “agir impessoal” destes novos administradores.

Sobre tal característica, que no Estado de Direito alça ao status de princípio constitucional da Administração Pública, ZAGO afirma que:

[...] o traço eminentemente racionalista da burocracia, justo pelo fato de não haver lugar para amor, ódio ou qualquer elemento de

¹⁵⁹ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 529

ordem emocional ou irracional, ou seja a qualidade impessoal da burocracia [...] ¹⁶⁰

E complementa: “[...] não se pode negar os grandes méritos da burocracia, consistente, sobretudo, no agir impessoal, objetivo, afastando interesse de ordem subjetiva.” ¹⁶¹

Desta forma, a completa desvinculação do quadro administrativo dos meios de administração, com a conseqüente introdução do princípio da impessoalidade na organização burocrática estatal – pelo qual há o afastamento do interesse subjetivo dos atos administrativos, como bem aponta a autora - tem função dupla no racionalismo burocrático: a) afastar os antigos critérios de domínio que tinham como traço característico a arbitrariedade; e, b) vincular o administrador público aos desejos do povo, vez que administra em nome do mesmo.

A profissionalização da Administração Pública, por sua vez, implica em “qualificação profissional” do quadro administrativo, por meio dos preceitos da exigência de especialização do *personel*, que, no sistema burocrático, é exigido como requisito de ingresso do funcionário ao respectivo quadro.

WEBER, tratando da organização burocrática, neste sentido, aponta:

[...] para atingir racionalidade plena, é necessária, em ambos os casos (empresa ou Estado) uma qualificação profissional. Normalmente, portanto, só estão qualificados à participação no quadro administrativo de uma associação os que podem comprovar uma especialização profissional, e só estes podem ser aceitos como “funcionários”. ¹⁶²

No contemporâneo Estado de Direito, tais características de impessoalidade e especialização são garantidas por meio da exigência do concurso público para o ingresso nos quadros administrativos.

Tal exigência se coaduna com a característica burocrática dos modelos estatais modernos, pois, como saliente CROZIER:

¹⁶⁰ ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **O princípio da impessoalidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 223

¹⁶¹ ZAGO, *op. cit.*, 2001. p. 225

¹⁶² WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 143

[...] o modelo burocrático é ontologicamente centralizador das decisões, pois esta é sua forma de garantir impessoalidade, tanto na definição de procedimentos e funções, quanto na escolha das pessoas destinadas a concretizá-los. Assim ao mesmo tempo confere-se independência e segurança ao funcionário e restringe-se à voluntariedade na atividade pública.¹⁶³

ZIPELIUS quando trata das características da burocracia, especificamente o da especialização, entende que:

O tratamento dos assuntos por especialistas, segundo o princípio da divisão do trabalho, conduz a uma certa especialização. A burocracia deve-lhe, por um lado, a sua grande eficiência no tratamento competente de factos complexos; mas por outro lado, abarca também substanciais desvantagens. A especialização comporta, sobretudo, os perigos do perfeccionismo no detalhe, do egoísmo e “cegueira de serviço”.¹⁶⁴

Assim, alerta para o fato de que: “A resolução de tarefas complexas, através da divisão do trabalho, requer, por um lado uma especialização, por outro uma coordenação (integração) das funções assim executadas [...]”¹⁶⁵ definindo, burocracia como: “conjunto organizativo de funcionários especializados na matéria.”¹⁶⁶

Desta forma, adentremos em outra característica primordial do Estado burocrático, qual seja, a organização do seu quadro administrativo de forma hierarquizada.

c) Hierarquização do quadro funcional

Em consonância com a característica máxima do racionalismo burocrático, qual seja, o da “codificação jurídica das responsabilidades, normas e

¹⁶³ CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p. 274

¹⁶⁴ ZIPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 487

¹⁶⁵ ZIPELIUS, *op. cit.*, 1997. p. 487

¹⁶⁶ ZIPELIUS, *op. cit.*, 1997. p. 486

procedimentos, estipulando os parâmetros das ações e relações das instituições e organizações [...]”¹⁶⁷, no âmbito da estruturação das organizações burocráticas, especificamente estatal, tal característica se realiza por meio da hierarquização do quadro funcional.

WEBER entende ser o quadro administrativo burocrático o tipo mais puro de dominação legal, portanto racional.¹⁶⁸

Afirma, inicialmente, o autor:

No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à *ordem impessoal* objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposição dentro do âmbito de vigência destas.¹⁶⁹

Está a tratar WEBER da estruturação hierárquica das organizações burocráticas, da qual não foge o Estado moderno, a qual alça a categoria de princípio da dominação racional, descrevendo:

O princípio da hierarquia oficial, isto é, de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, com o direito de apelação ou de reclamação das subordinadas às superiores.¹⁷⁰

A característica de hierarquização de sua estrutura é tão marcante nas organizações burocráticas que MOTTA chega a definir burocracia como sendo: “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais.”¹⁷¹

Nesta estruturação, os funcionários públicos, na interpretação de GABARDO, do trabalho de Max Weber, devem apresentar os seguintes requisitos:

¹⁶⁷ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 156 e 157

¹⁶⁸ O autor estrutura um capítulo do seu **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, intitulando-o “3.4 Dominação legal: tipo puro mediante quadro administrativo burocrático” (in: WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 1. ix)

¹⁶⁹ WEBER, *op. cit.*, 1991-1999. v 1. p. 141

¹⁷⁰ WEBER, *op. cit.*, 1991-1999. v 1. p. 143

¹⁷¹ MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981, 1994. p. 7

1. ser pessoalmente livres (na medida em que obedecem somente a obrigações objetivas); 2. ter nomeação administrativa não-eletiva; 3. possuir competências fixas; 4. ser vinculado por contrato; 5. ser qualificado profissionalmente; 6. exercer seu cargo como profissão única ou principal; 7. ser remunerado com salário fixo em dinheiro; 8. ter perspectiva de evoluir na carreira por tempo de serviço ou competência; 9. estar submetido a um sistema disciplinar.¹⁷²

Desta forma, a burocracia estatal, necessariamente se organiza hierarquicamente, para o funcionamento de sua estrutura, nos parâmetros da racionalidade.

3.3.3.3 Burocracia como sistema de gestão e o Estado Constitucional Democrático Social de Direito

Nos delineamentos do Modelo racional-burocrático realizados já podem ser identificados os elementos convergentes entre estrutura (do modelo) e garantias (função do Estado).

Esta convergência é que se pretende deixar clara neste tópico, demonstrando-se, assim, a adequação do modelo racional-burocrático como instrumento do Estado Constitucional Democrático Social de Direito para a realização de suas funções.

Como visto, a função primeira do Estado moderno foi o de revogar o padrão de comportamento baseado na pessoalidade em que os regimes antigos se baseavam. Isto porque, a revolução burguesa teve o condão, na esfera social, de reconhecer os direitos humanos, e, com isso, exigir o seu reconhecimento e proteção também pelas instituições públicas.

¹⁷² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 34 (em resumo e interpretando tais características elencadas por WEBER em sua obra **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 1. p. 144)

A arbitrariedade, portanto, não estava mais em pauta e o Estado liberal (primeiro momento), como visto, tinha a função de proteção das liberdades individuais.

O modelo burocrático, com sua idéia de separação da propriedade dos meios de administração e da instituição racional da redução dos comportamentos às regras escritas, impessoalidade, técnica e hierarquização do quadro funcional, serviram de instrumento de realização desta nobre primeira função estatal.

Já no início da estruturação do Estado moderno, quando ao mesmo é imposto a regra burocrática da limitação dos atos dos administradores à regra escrita, se dá a convergência da estrutura burocrática com o **Estado de Direito**, conforme aponta ROCHA:

A formação do Estado de Direito, contudo, não é fruto de um pensamento solto e luminoso de um intelectual, mas, da elaboração histórica das idéias e das instituições e, principalmente, da demonstração que se foi fazendo no curso dos séculos da imprescindibilidade de se dotar o Poder do Estado de limites racionalmente postos e expostos, a fim de assegurar-se a segurança e política dos indivíduos.¹⁷³

A convergência das características do modelo burocrático e do Estado moderno é tão intensa que MEDAUAR, emprestando conceitos de Allegretti, Rufilli, Schiera e Poggi, define o Estado moderno, que chama de “Estado do século XIX”¹⁷⁴, pelas suas características estruturais (burocráticas).

Define a autora:

[...] O Estado do século XIX apresenta-se, do ponto de vista interno, como soberano: dele partem e nele são depositadas com exclusividade todas as faculdades e prerrogativas de domínio, exercidas, não mais por vontade do monarca, mas em nome do povo ou da nação; existe, assim, unidade e centralização de poder, ao mesmo tempo em que o comendo político se despersonaliza; o poder pessoal é substituído pelo poder estatal. Predomina a “politicità” vertical, caracterizada pela autoridade e capacidade decisória “soberana”, “separada”, e “descendente”. Com a fundamentação política do poder os atributos novos do

¹⁷³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 70

¹⁷⁴ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p.74

Estado – laicidade, finalidade e racionalidade – se fundem para conferir-lhe a imagem de única e unitária estrutura organizacional formal da vida associada, de verdadeiro aparato da gestão do poder. Assim, estrutura-se como grande organização formal e complexa, acionada de um centro para realizar multiplicidade de funções.¹⁷⁵

A esta função de garantidor das liberdades individuais, acrescentaram-se outras; em realidade se despertou para estas outras funções, na medida em que se verificou a insuficiência da simples conformação dos atos administrativos à regra escrita para a garantia dos direitos humanos reconhecidos.

Assim, o Estado moderno evoluiu: da legalidade (Estado de Direito) e da legitimidade (Estado Democrático) para a licitude (Estado de Justiça).¹⁷⁶

O modelo burocrático, no entanto, continua a atender estes novos paradigmas, recebendo, tão-somente, a carga subjetiva que a juridicidade requer.

Por isso, à impessoalidade, é acrescida a moral; e à conformação dos atos à regra escrita, assim como, à hierarquização da estrutura, o procedimento administrativo e o controle dos atos da Administração Pública.

A convergência (modelo burocrático e Estado jurisdicional) ainda é clara, conforme anota ROCHA, com relação ao processo administrativo:

Na organização administrativa burocrática, o processo administrativo surge como uma forma de superação da atuação estatal autoritária. É por ele, fundamentalmente, que o princípio da legitimidade do poder desempenhado por meio da atividade administrativa ganha densidade e foros de evidência e eficiência social e política.¹⁷⁷

Da mesma forma, ZIPPELIUS aponta tal convergência, com relação ao controle da administração: “De natureza “hierárquica” são os direitos de controle da administração [...]”.

¹⁷⁵ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 75 e 76.

¹⁷⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 100.

¹⁷⁷ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. In: GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 40.

É com o processo administrativo, assim como a evolução da exigência de conformação dos atos administrativos à lei, que o Estado de Direito ganha corpo e a introdução da democracia como valor social, resta corporificada na instituição política que a representa.

BACELLAR, da neste ponto, salienta:

[...] O fenômeno mundial da legislação sobre o procedimento administrativo aparece como instrumento da racionalização do agir administrativo, legalização da praxis administrativa e limitação dos poderes do governo.¹⁷⁸

Isto porque é por meio do processo administrativo que a população toma conhecimento e pode realizar o controle da atuação estatal, passando a ser, além de limite, fundamento de validade dos atos administrativos, conforme bem observa ROCHA: “O direito legitimamente posto à observância de todos, inclusive e principalmente do Estado, passou a condição e limite para fundamento e conteúdo validador do comportamento administrativo.”¹⁷⁹

É o nascimento, com suporte da estrutura burocrática, do **Estado Democrático**, nas palavras precisas de BACELLAR:

[...] a procedimentalização do agir administrativo, isto é, a fixação de regras para o modo como a Administração deve atuar na sociedade e resolver os conflitos configura, assim, condição indispensável para a concretização da democracia. Sem a fixação do procedimento administrativo, impossibilita-se qualquer relação estável entre Administração e cidadãos, onde cada um saiba até onde vai o poder do outro e como este poder será exercido.¹⁸⁰

MOREIRA, na mesma esteira:

[...] a existência e a celebração do processo administrativo fazem parte da busca por um Estado Democrático de Direito. É a atividade pela qual o particular contribui com a formação da vontade estatal, de forma direta e imediata. Talvez seja a maneira

¹⁷⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 124.

¹⁷⁹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 70.

¹⁸⁰ BACELLAR FILHO, *op. cit.*, 1998. p. 130.

mais democrática de se chegar à prolação de ato administrativo.¹⁸¹

Clara a demonstração da convergência modelo burocrático x Estado Democrático. Na conclusão de GABARDO: “Nesta ótica, a burocracia legitimada pelo procedimento, é instrumento de democracia [...]”¹⁸²

Mas, não é só. Como visto em fase inicial deste estudo, o Estado que atende os ideais de justiça é o Estado que está comprometido com a efetividade dos direitos humanos.

Nas palavras de ROCHA:

O Estado de Direito, encaminhou-se, historicamente, portanto, no sentido de sua maior democratização, pois se na sua base estava a luta contra o absolutismo e a defesa intransigente da liberdade, não se pode deixar de reconhecer que não se conseguiu, no Estado Liberal, realizar-se a universalização dos princípios democráticos, fazendo com que a Justiça idealizada no sistema jurídico se materializasse, em igualdade de condições entre os membros da sociedade. A preocupação central com o indivíduo possibilitou a preponderância do individualismo, não o humanismo democrático nas relações políticas havidas no Estado. Por isso, o Estado de Direito, em sua concepção Liberal, cedeu passo ao advento do que foi designado Estado Social de Direito [...]¹⁸³

O Estado democrático de direito, portanto é suplementado pela idéia de **Estado Social**. E é no conceito burocrático de delimitação dos atos do poder público, procedimento e controle que o mesmo se desenvolve.

Nas palavras de BACELLAR:

Ainda que, na atualidade, o princípio do Estado de Direito tenha sofrido severas críticas sobre sua eficácia na contenção e delimitação do poder público, bem como ganhado diversas conotações com a evolução da doutrina, temos como essencial em seus conceito, adotando-se o pensamento de Jorge REIS

¹⁸¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 58.

¹⁸² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 41.

¹⁸³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 74.

NOVAIS, a idéia da vinculação jurídica do agir estatal em função da garantia dos direitos fundamentais.¹⁸⁴

E, novamente com precisão, conclui BACELLAR: “[...] um Estado Social, é, em suma, um “Estado Administrativo”.¹⁸⁵

Importante registrar, ainda, a *novel* exigência do acréscimo da moralidade aos atos administrativos na evolução do Estado, na linha construtiva do Estado Constitucional Democrático Social de Direito acima delineado.

WEBER já indica esta exigência, sem, contudo, desvincular o administrador público, agora moral, da estrutura organizacional burocrática, senão veja-se:

[...] o desenvolvimento do funcionalismo moderno, no sentido de um grupo de trabalhadores intelectuais altamente qualificados, treinados em sua área especial durante muitos anos, com uma honra estamental altamente desenvolvida no interesse da integridade. Faltando este interesse, pairaria sobre nós, o perigo de uma corrupção terrível e de uma ignorância geral [...].¹⁸⁶

A moralidade administrativa, portanto, não é efetivada na superação do modelo burocrático. Representa, em realidade, um acréscimo subjetivo à exigência bastante burocrática de vinculação dos atos administrativos.

Não há que deixar de se falar no **constitucionalismo** como movimento também vinculado à razão burocrática, vez que o mesmo na magistral síntese de Canotilho, “é uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos.”¹⁸⁷

Nas palavras de ROCHA: “É sobre os princípios constitucionais que se embasarão todas as manifestações do Direito, o que, no Estado Democrático de Direito, fundamenta toda a atuação de governados e governantes.”¹⁸⁸

¹⁸⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 123.

¹⁸⁵ BACELLAR FILHO, *op. cit.*, 1998. p. 124.

¹⁸⁶ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 536.

¹⁸⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 45.

¹⁸⁸ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 50.

Sobre a justiça, como ideário pós-moderno; ideários, portanto, da sociedade globalizada, lembra IANNI:

[...] o capitalismo é um processo civilizatório¹⁸⁹ [...] sem esquecer que no ideário da teoria da modernização estão presentes a democracia, os direitos de cidadania; a institucionalização das forças sociais em conformidade com padrões jurídicos-políticos de negociação e acomodação; o estabelecimento das condições e limites das mudanças sociais; as garantias contra as idéias revolucionária traduzidas em práticas; a precedência da liberdade econômica em face da política; a primazia da cidadania política em face da social e cultural.¹⁹⁰

O modelo-burocrático, portanto, dá supedâneo ao Estado Constitucional Democrático Social de Direito, nas realizações das funções que lhe foram conferidas pela sociedade burguesa, as quais ainda são requeridas do Estado pela sociedade globalizada, embora a visível intensificação do interesse puramente econômica.

¹⁸⁹ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 99.

¹⁹⁰ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 99/100.

4 O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E OS ESTADOS-NAÇÃO

4.1 SOCIEDADE GLOBAL

4.1.1 A nova classe dominante

A intensificação do comércio e a revolução que levou ao poder a classe burguesa, estabelece o interesse capitalista como interesse predominante da sociedade.

A partir deste ponto, como observa SANTOS “o trajecto histórico da humanidade está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo.”¹⁹¹ O estudo da sociedade pós-moderna, desta forma, não se desvincula do estudo do desenvolvimento capitalista, o qual, atualmente, alcança nível global.

Nesta esteira SANTOS distingue três grandes períodos da evolução capitalista, dos quais:

O primeiro cobre todo o século XIX, ainda que descaracterizado nas duas últimas décadas como consequência da fase descendente da curva de Kondratieff que se iniciara em meados da década de setenta. É o período do capitalismo liberal. O segundo período inicia-se no final do século XIX e atinge o seu pleno desenvolvimento no período entre as guerras e nas primeiras décadas depois da 2ª Guerra Mundial. [...] designo este período por período do capitalismo organizado. O terceiro período inicia-se em geral nos finais da década de sessenta, nalguns países um pouco mais cedo, noutros um pouco mais tarde, e é nele que nos encontramos hoje.¹⁹²

¹⁹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 79.

¹⁹² SANTOS, *op. cit.*, 2005, p. 79.

É o período do capitalismo globalizado¹⁹³ ou global, que, destruindo fronteiras econômicas e culturais, impõe à sociedade – agora global - a sua forma de raciocinar, determinando, inclusive, a organização necessária para o cumprimento do seu objetivo, da qual as sociedades e os Estados-nação não têm como ignorar.

Na descrição de IANNI a globalização do capitalismo se observa na medida em que:

[...] intensificou-se e generalizou-se o processo de dispersão geográfica da produção, ou das forças produtivas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o planejamento e o mercado. A nova divisão internacional do trabalho e da produção, envolvendo o fordismo, o neofordismo, o toyotismo, a flexibilização e a terceirização, tudo isso amplamente agilizado com base nas técnicas eletrônicas, essa nova divisão internacional do trabalho concretiza a globalização do capitalismo, em termos geográficos e históricos.¹⁹⁴

Concluindo que:

Com a nova divisão internacional do trabalho, a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais adquirem preeminência sobre as economias mundiais. [...] Elas se constituem nos agentes e produtos da internacionalização do capital. Tanto é assim que as transnacionais redesenham o mapa do mundo, em termos geoeconômicos e geopolíticos muitas vezes bem diferentes daqueles que haviam sido desenhados pelos mais fortes Estados nacionais. O que já vinha se esboçando no passado, com a emergência dos monopólios, trustes e cartéis, intensifica-se e generaliza-se com as transnacionais que passam a predominar desde o fim da Segunda Guerra Mundial; inicialmente à sombra da Guerra Fria e, em seguida, à sombra na “nova ordem econômica mundial”.¹⁹⁵

¹⁹³ SANTOS denomina este período de “capitalismo desorganizado” explicando que tal nomenclatura se dá, “na medida em que colapsaram no terceiro período muitas das formas de organização que tinham vigorado no período anterior. A medida em que o processo de desestruturação é em si mesmo uma nova fase de organização [...]” (SANTOS, *op. cit.* Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p 79 e 87)

¹⁹⁴ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 57.

¹⁹⁵ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 56.

O capitalismo, desta forma, impõe suas regras não só na ceara econômica.¹⁹⁶ O modo de pensar, de agir, as novas necessidades criadas a partir de, e a serviço, do capital, também precisam ser desenvolvidas entre os povos e, assim, uma “consciência capitalista” se alastra mundialmente, infiltrando-se na cultura das gentes: nas artes, nos hábitos diários, no modo de vestir e até mesmo na arquitetura, etc.

Por este motivo WEBER identifica o capitalismo não só como um fenômeno econômico, mas como processo civilizatório.

Para IANNI, da mesma forma:

A noção de aldeia global é bem uma expressão da globalidade das idéias, padrões e valores sócio-culturais, imaginários. Pode ser vista como uma teoria da cultura mundial, entendida como cultura de massa, mercado de bens culturais, universo de signos e símbolos, linguagens e significados que povoam o modo pelo qual uns e outros situam-se no mundo, ou pensam, imaginam, sentem.^{197 198}

E conclui:

É claro que tudo isso subverte as formas tradicionais ou clássicas de organização e ações políticas. O partido, a opinião pública, o exercício do voto, a governabilidade, a estabilidade ou instabilidade de regimes políticos, a magnitude ou irrelevância de fatos sociais, econômicos, políticos e culturais, tudo isso para depender, em alguma escala, da forma como a mídia descreve e interpreta [...].¹⁹⁹

¹⁹⁶ “Ocorre que o capitalismo é um processo simultaneamente social, econômico, político e cultural de amplas proporções, complexo e contraditório, mais ou menos inexorável, avassalador.” (IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 171).

¹⁹⁷ IANNI, *op. cit.*, 2003., p 119.

¹⁹⁸ IANNI registra a importância da mídia neste processo, identificando a mesma como a “mão invisível” da atualidade, conforme suas palavras: “Os meios de comunicação de massa, potenciados por estas tecnologias, rompem ou ultrapassam fronteiras, culturas, idiomas, religiões, regimes políticos, diversidades e desigualdades sócio-econômicas e hierarquias raciais, de sexo e idade. Em poucos anos, na segunda metade do século XX, a indústria cultural revoluciona o mundo da cultura, transforma radicalmente o imaginário de todo o mundo.” (IANNI, *op. cit.*, 2003, p 120) e ainda, “Tomada como intelectual orgânico da globalização, em condições de construir hegemonias de alcance mundial, a mídia revela-se uma nova figura do “príncipe” de quem falaram Maquiavel e Gramsci”(IANNI, *op. cit.*, 2003., p 134)

¹⁹⁹ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 135/136

Em coerência com a análise da sociedade do ponto de vista do grupo dominante que vem sendo feita no presente trabalho, importante registrar que nesta sociedade (globalizada) novos atores assumem o poder, sendo, a mesma, desta forma, regida conforme os paradigmas traçados por estes.

IANNI também observa:

Na medida em que se dá a globalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, desenvolve-se simultaneamente a sociedade global, numa espécie de sociedade civil global em que se constituem as condições e as possibilidades de contratos sociais, formas de cidadania e estruturas de poder de alcance global. Nessa mesma medida, desenvolvem-se as relações e os processos característicos da globalização, formam-se as estruturas do poder econômico e político também característicos da globalização²⁰⁰

Certo é que, na sociedade globalizada, a identificação dos grupos ou camadas sociais dominantes não é tão óbvia.²⁰¹

Mas, esforços neste sentido vêm sendo realizados e surgem as identificações quando analisado o modo de operação em vigor entre os Estados-nação: um sistema de interligação dos mesmos²⁰².

Nesta esteira MODELSKI identifica:

[...] As unidades que estruturam a interação de política global são as potências mundiais. Estas estabelecem as condições da ordem no sistema global. Elas são as capazes e dispostas a agir. Organizam e mantêm coalizões e estão presentes em todas as partes do mundo, habitualmente mobilizando forças de alcance

²⁰⁰ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 205

²⁰¹ Para OFFE, esta dificuldade não é característica da sociedade globalizada. Para o autor, em qualquer sociedade regida pelos princípios democráticos a identificação do grupo dominante não é tarefa fácil. Isto porque “a ordem democrática significa essencialmente, que, em certo sistema social nenhum grupo detém *a priori*, privilégios particulares de poder.” O autor questiona o critério de grupos dominantes para a análise da sociedade, no caso de sistemas democráticos, levantando a seguinte questão: “[...] estaríamos autorizados a continuar utilizando a categoria dos grupos dominantes no caso de sistemas sócio-políticos democráticos, e com isso contradizer seu postulado, ou seja, que em tais sistemas não são grupos privilegiados de poder, mas sim, a constituição que domina, legitimada indistintamente por todos os cidadãos?” (VOGT, Winfried; FRANK, Jürgen; OFFE, Claus; MENDONÇA, Ina de. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. p. 107)

²⁰² IANNI dedica um capítulo da sua obra à análise da relação que chama de “Interdependência entre as Nações” (*in* IANNI, *op. cit.*, 2003. p. 73/94)

global. Suas ações e reações definem o Estado da política em nível global [...]²⁰³

Por óbvio que não existe poder coercitivo instituído das potências mundiais ou das estruturas supranacionais em relação aos Estados-nação. Porém, na linha da afirmativa de MODELSKI acima, encontramos a observação de IANNI, de que:

É claro que os atores são diversos e desiguais quanto a sua força, sua posição estratégica, sua amplitude de atuação, seu monopólio de técnicas de poder. O Grupo das 7 nações dominantes, compreendendo os Estados Unidos, Japão, Alemanha, Inglaterra, França, Itália e Canadá, inegavelmente dispõe de meios e modos para influenciar diretrizes não só de Estados dependentes, periféricos, do sul ou do terceiro mundo, como também as organizações bi e multilaterais, compreendendo a ONU, o FMI, a OIT, a AIEA, entre outros.²⁰⁴

O capital, então, lança mão dos processos racionais burocráticos, para, pelas estruturas do capitalismo global, alcançar as estruturas regionais (Estado-nação)²⁰⁵ – determinando, mesmo que não pelo processo de coerção formal, as diretrizes de seu funcionamento²⁰⁶ (dos Estados-nação), conforme identifica IANNI:

Uma racionalidade global, com dinamismo próprio, que já incute nas sociedades nacionais algo novo, distinto, próprio da sociedade global. A tecnocracia internacional, transnacional ou mundial é bem uma expressão dessa globalização. Há empresas, corporações e conglomerados, bem como agências multilaterais, desde a ONU ao FMI e à OIT, que expressam muito bem os primórdios e os horizontes da racionalização possível, almejada, realizada ou em curso em escala global [...] Neste contexto que se formam, generalizam e predominam as tecnoestruturas destinadas a diagnosticar, planejar e implementar diretrizes gerais e decisões especiais.²⁰⁷

²⁰³ MODELSKI, George. Long Cycles in World Politics, in IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003. p 78

²⁰⁴ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003. p 85

²⁰⁵ Desta necessidade de homogeneização das sociedade global e da imposição de diretrizes às estruturas regionais que se dá a flexibilização da soberania do Estado-nação.

²⁰⁶ “Ainda que os Estados nacionais mais fortes continuem a desempenhar tarefas imperialistas, formular geoeconomias e geopolíticas, suas prerrogativas já não são mais aquelas do imperialismo “clássico”.” (IANNI, *op. cit.*, 2003. p 186)

²⁰⁷ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 152/153

4.1.2 Características da sociedade globalizada

A globalização não é um fenômeno da atualidade, desde o feudalismo, como visto, a integração entre os povos existe.

Como assevera RODRIGUES: “A globalização é um fenômeno sem data de nascimento. A sua presença pode ser admitida pela análise de todo um contexto; como o resultado da marcha que vai caminhado com a história.”²⁰⁸

As grandes navegações, na era do expansionismo, da mesma forma, representaram um fenômeno de quebra de fronteiras e trocas econômicas, culturais e, até mesmo, de espécies animais e vegetais, os quais foram levados de continente a outro, iniciando um processo de mudança na geografia ecológica do mundo.

O que diferencia, porém, o globalismo histórico do atual, é o fato de estar sendo o mesmo, utilizado como instrumento do capitalismo para a implantação, no mundo, dos valores que atendem ao seu interesse.

Com o fortalecimento do capitalismo o fenômeno da globalização se intensificou, vez que o sistema capitalista se beneficia das redes de processos produtivos interligadas mundialmente, as quais proporcionam baixo custo e aumento da produtividade, servindo, portanto, aos interesses do Capital.

As características do capitalismo já foi objeto do presente estudo.

O que se pretende agora demonstrar, é a intensificação de tais características, por meio da sua globalização, o que tem por consequência a realização de mudança cultural em nível global, modificando o modo de agir e pensar de toda sociedade planetária, gerando a necessidade de uma mudança de comportamento, também dos Estados nacionais, organização político-social por excelência.

²⁰⁸ RODRIGUES, Maurício Andreiuolo. **Poder constituinte supranacional:** esse novo personagem. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000. p. 21.

a) Intensificação do racionalismo: homogeneização da sociedade

Iniciamos pela demonstração da intensificação daquela característica que, conforme visto, é a matriz dos ideais capitalistas: o racionalismo.

O racionalismo, na globalidade, tem o condão de promoção da homogeneização dos processos e pensamento da sociedade planetária, homogeneização esta necessária aos interesses do capital agora em nível mundial.

O consumo, por exemplo: o capitalismo, como é sabido, tem como objetivo a produção, esta voltada para o consumo. Desta forma, é de seu interesse o enraizamento cultural do consumo.

Desta forma, o capitalismo impõe, em processo de homogeneização da sociedade, padrões que contribuam com a instituição do consumo como valor social.

Segundo FEATHERSTONE assim o faz por meio da chamada “indústria da cultura”, a qual:

[...] a indústria da cultura oferecia a perspectiva de uma cultura manufaturada, na qual a discriminação e o conhecimento da cultura (a alta cultura dos literatos) eram submergidos e substituídos por uma cultura de massa (aquele que procurava o prestígio substituída o especialista), em que a recepção era ditada pelo valor da troca.²⁰⁹

Para a consolidação da cultura de massa, a qual estimula o consumo, é de interesse do capital a instituição de tão-somente um padrão cultural no mundo.

Por isso observa IANNI que:

A tese da modernização do mundo sempre leva consigo a tese de sua ocidentalização, compreendendo principalmente os padrões, valores e instituições predominantes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. É uma tradução da idéia de que o capitalismo é um processo civilizatório não só “superior”, mas também maior ou menos inexorável. Tende a desenvolver-se pelos quatro cantos do

²⁰⁹ FEATHERSTONE, Mike. **O desmanche da cultura** : globalização, pós-modernismo e identidade. São Paulo: SESC, 1997. p. 37

mundo, generalizando padrões, valores e instituições ocidentais.²¹⁰

Para o autor o processo é tão contundente que chega a afirmar que: “a teoria da modernização do mundo pode ser vista como uma visão mais conspícua da “teoria” da ocidentalização do mundo.”²¹¹

HIRST e THOMPSON também apontam para a devastação das culturas locais: “A homogeneidade cultural torna-se cada vez mais problemática: culturas ‘nacionais’ são, simplesmente, partes de um conjunto de culturas em que o povo participa com objetivos diferentes.”²¹²

O que, para os autores, implicará em um elemento de enfraquecimento do Estado, o qual, para reafirmar a sua legitimidade, sob o aspecto de ser o representante de uma nação “significa que eles têm de buscar bases de lealdade dos cidadãos fora da homogeneidade cultural primitiva.”²¹³

Por isso da teoria sistêmica da sociedade global, pela qual:

[...] a sociedade mundial pode ser vista como um sistema social complexo, no âmbito do qual se encontram outros sistemas mais ou menos simples e complexos, tanto autônomos e relativamente autônomos como subordinados, ou subsistemas.²¹⁴

Os Estados-nação, desta forma, compõe os subsistemas do mundo globalizado. São atores, embora individualizados, que integram e fazem parte de um sistema maior, de cujas regras não podem escapar.

Ainda que possa ser caracterizado pela racionalização das ações e relações, das instituições e organizações, para que esta racionalização ocorra e desenvolva torna-se indispensável que se modifiquem práticas e ideais, padrões e valores sócio-culturais, transformando-se o imaginário e as atividades de uns e outros.²¹⁵

²¹⁰ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 99.

²¹¹ IANNI, *op. cit.*, 2003. p. 109.

²¹² HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 279.

²¹³ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 280.

²¹⁴ IANNI, *op. cit.*, 2003. p. 76.

²¹⁵ IANNI, *op. cit.*, 2003. p. 147.

Essa internacionalização cultural cria uma ruptura no modo de pensar a sociedade, vez que, anteriormente as sociedades políticas eram estudadas sob o ponto de vista dos Estados-nação: sua estrutura, seus problemas, seu declínio, etc. A globalização subverte este pressuposto, fazendo com que a sociedade seja vista como um todo e os Estado-nação, províncias deste mundo globalizado.

b) Internacionalização da economia: flexibilização da soberania

O conceito de soberania surge já na idade média com a noção de “poder supremo que não reconhece outro acima de si”.²¹⁶

Para FERRAJOLI:

Falar de soberania e de seus eventos históricos e teóricos quer dizer, portanto, falar dos acontecimentos daquela formação político-jurídica particular que é o Estado nacional moderno, nascida na Europa há pouco mais de quatro séculos, exportada no século XX a todo o planeta e hoje em declínio.²¹⁷

E, a internacionalização do capital, intensificado no processo de globalização, é um dos fenômenos que contribuem para o supramencionado declínio, conforme anota CAMPILONGO na apresentação da obra de FERRAJOLI:

O que é “soberania” hoje? Não existe mais, entre os juristas, quem aposte cegamente nas respostas clássicas. Com a globalização econômica, o sistema social teria perdido o centro e o vértice. A fragmentação dos interesses, a pluralização dos âmbitos sociais, o pluralismo das fontes de direito e a multiplicidade de formas de autoridade, para vários juristas, teriam estilizado qualquer pretendente ao topo.²¹⁸

Isto porque, nas palavra de IANNI:

Desde que o capitalismo retomou sua expansão pelo mundo, em seguida à Segunda Grande Guerra Mundial, muitos começaram a

²¹⁶ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 1

²¹⁷ FERRAJOLI, *op. cit.*, 2002. p. 2

²¹⁸ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Apud FERRAJOLI, *op. cit.*, 2002. p. XII

reconhecer que o mundo estava se tornando o cenário de um vasto processo de internacionalização do capital. [...] O capital perdia parcialmente sua característica nacional [...] Aos poucos as formas singulares e particulares do capital, âmbito nacional e setorial, subordinaram-se às formas do capital geral, conforme seus movimentos e suas formas de reprodução em âmbito internacional.²¹⁹

É para acolher esta subordinação do capital, aceitando regras e diretrizes impostas pelos agentes econômicos dominantes, que os Estados-nação abrem mão de parte de sua autonomia, enfraquecendo-se, portanto, em sua soberania.

IANNI, de forma mais precisa apontou para este fato:

[...] juntamente com a expansão das empresas, corporações e conglomerados transnacionais, articulada com a nova divisão transnacional do trabalho e a emergência das cidades globais, verifica-se o declínio do Estado-nação. Parece reduzir-se o significado da soberania nacional, já que o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar as decisões e diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais.²²⁰

A idéia de “aldeia global” volta à tona neste ponto, conforme identifica FERRAJOLI:

[...] o fim dos blocos e, ao mesmo tempo, a crescente interdependência econômica, política, ecológica e cultural realmente transformaram o mundo, apesar do aumento de sua complexidade e de seus inúmeros conflitos e desequilíbrios, em uma aldeia global.²²¹

HIRST e THOMPSON, da mesma forma:

[...] uma economia realmente global emergiu ou está em processo de emergência e que, nesta, as economias nacionais distintas e, portanto, as estratégias internas de administração econômica nacional são cada vez mais irrelevantes.²²²

²¹⁹ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 55.

²²⁰ IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 13.

²²¹ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 47.

²²² HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 13.

Desta forma, por óbvio que a soberania, no conceito das clássicas teorias gerais do Estado²²³, aquelas que a entendiam como “bases da idéia do Estado moderno”²²⁴, não prospera mais no mundo globalizado.

FERRAJOLI ainda aponta para a flexibilização do que, nas teorias clássicas, conhece-se por dimensões interna e externa da soberania, alertado para o que chama de “crise tanto de cima, quanto de baixo” da soberania do Estado:

O Estado nacional como sujeito soberano está hoje numa crise que vem tanto de cima quanto de baixo. De cima, por causa da transferência maciça para sedes supra-estatais ou extra-estatais (a Comunidade Européia, a OTAN, a ONU e as muitas outras organizações internacionais em matéria financeira, monetária, assistencial e similares) de grande parte de suas funções – defesa militar, controle da economia, política monetária, combate à grande criminalidade – que no passado tinham sido o motivo do próprio nascimento e desenvolvimento do Estado. De baixo, por causa dos impulsos centrífugos e dos processos de desagregação interna que vêm sendo engatilhados, de forma muitas vezes violenta, pelos próprios desenvolvimentos da comunicação internacional, e que tornam sempre mais difícil e precário o cumprimento das outras duas grandes funções historicamente desempenhadas pelo Estado: o da unificação nacional e a da pacificação interna.²²⁵

Certo é que os Estados-nação, atualmente, precisam – e são impelidos à – ceder, dividir a sua soberania com outros entes: entes também políticos supranacionais, ou meros agentes econômicos.

A flexibilização de sua soberania tem sido o argumento mestre das teorias da crise dos Estados, pois, com razão, o reconhecimento da perda, ao menos parcial, da soberania, atinge o que se tinha por base do Estado, indicando que a sociedade está diante de uma instituição política, no mínimo, atualizada, em seus pilares, quando mais, diante de outra instituição política que não o conhecido Estado nacional moderno.

²²³ Na definição adotada por DALLARI: “a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de Estado de uma República.” (DALLARI, Dalmô de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 77)

²²⁴ DALLARI, , *op. cit.*, 1998. p. 74

²²⁵ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 48 e 49.

MARTINS é mais drástico ao afirmar: “[...] O Estado Moderno está, em sua formulação clássica de soberania absoluta, falido, devendo ceder campo a um Estado diferente, no futuro.”²²⁶

c) Tecnologia, ciência e comunicação

Não se pode deixar de mencionar a tecnologia e a ciência quando tratando de características de uma sociedade globalizada.

Se a capacidade de intensificação de internacionalização do capital, diferencia a globalização contemporânea dos movimentos de aproximação anteriormente identificados na história, isso só foi possível tendo em vista a revolução da tecnologia, ciência e comunicação havidas nestes tempos.

Tanto é assim, que não é raro a conceituação da sociedade contemporânea, ou globalizada, sob este pressuposto, não sendo raro encontrarmos como sinônimo de sociedade globalizadas expressões como: sociedade tecnológica ou era da comunicação.

CAPELLA aponta a tecnologia como caracterização do racionalismo capitalista, neste momento histórico que o mesmo autor entende como terceira revolução industrial:

A “terceira revolução industrial” se caracteriza pela introdução de tecnologias que possibilitam uma modificação em profundidade da relação entre capital e força de trabalho, quando menos nos ramos industriais mais avançados.²²⁷

E, continua: “Da racionalidade produtiva nascerão o maquinismo e a grande indústria, o que chegará a chamar-se, com as sucessivas “revoluções industriais”, a racionalidade tecnológica.”²²⁸

As revoluções tecnológica e das comunicações foram as que impulsionaram a globalização (de idéias, do capital, de pessoas, etc), a qual, por

²²⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado do Futuro**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.) **O Estado do...** ob. cit. p. 19.

²²⁷ CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. p 98.

²²⁸ CAPELLA, *op. cit.*, 1998. p 23.

sua vez, auxilia no maior desenvolvimento das mesmas tecnologias e meios de comunicação, num ciclo virtuoso (ou vicioso) que escapa ao controle da própria sociedade globalizada, quanto mais dos Estados nacionais, sendo estes também fatores de redução da soberania dos Estados.

BECK, na sua teoria da sociedade de risco, chama atenção para o fato do desenvolvimento tecnológico se dar à revelia das instituições políticas:

La sociedad industrial ha producido una “democracia truncada” en la que las cuestiones del cambio tecnológico social quedan fuera del alcance de la decisión político parlamentaria. Vivimos en una era de fatalismo tecnológico, una “edad media industrial” que debe superarse con más democracia [...].²²⁹

Outra área em que se observa redução da soberania estatal tendo em vista os fatores de desenvolvimento tecnológico e da comunicação é sob os seus elementos: territorialidade e nação, esta última, tendo em vista a impotência do Estado quanto à destruição da cultura local e a instauração da homogeneização social imposta pelo capitalismo globalizado.

É o que observam HIRST e THOMPSON:

[...] as novas tecnologias de comunicação e informação tiraram do Estado a exclusividade de controlar seu território, reduzindo sua capacidade de controle e de homogeneização. [...] As comunicações modernas formam a base de uma sociedade civil internacional, povos que compartilham interesses e associações que cruzam fronteiras. A mídia internacional também possibilita que uma série de culturas cosmopolitas, de elite e populares, científicas e artísticas, sejam ligadas por meio do inglês, como língua universal, muito mais do que nacional.²³⁰

E este processo, ainda, é auxiliado pelo capitalismo, o qual, em seu raciocínio de produtividade máxima, dentro da melhor fórmula custo x benefício tem interesse no desenvolvimento tecnológico, conforme aponta DUPAS:

²²⁹ BECK, Ulrich. La sociedad Del riesgo global. España: Siglo Veintiuno, 2002. p. 110.

²³⁰ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 278 e 279.

O capitalismo global apossou-se por completo dos destinos da tecnologia, libertando-a de amarras metafísicas e orientando-a única e exclusivamente para a criação do valor econômico.²³¹ [...] A tecnologia acabou se transformando basicamente em expressão da competição global, objetivando ampliar a participação nos mercados globais e a acumulação para, por sua vez, permitir novos investimentos em tecnologia e realimentar o ciclo de acumulação. Estabelece-se, portanto, o esquema clássico do progresso técnico como necessidade inalienável do capital [...].²³²

Em conclusão, CAPELLA é categórico:

Alimentados por uma inovação tecnológica contínua, as transformações econômicas dos últimos anos puseram em xeque a soberania dos Estados, minaram a autonomia do sistema político, deslocaram para o âmbito do sistema financeiro e empresarial privado a responsabilidade pelas decisões vitais para a sociedade [...].²³³

A tecnologia, ciência e comunicação, desta forma, dão o tom da dominação do capital, por intermédio do processo de globalização, em um formato fora do alcance dos sistemas de controle e frenagem dos Estados-nação.

4.1.3 Novo cenário

A globalização, portanto, inaugura um novo cenário social mundial, pois sua influência não é só econômica, mas também cultural, atingindo, até mesmo, o subjetivismo do homem. Não há expressão de maior amplitude e, ao mesmo tempo, precisão, do que as utilizadas por WEBER para designá-la: “processo civilizatório”

A sociedade globalizada, como visto, passa a ser regida por outros valores, engrenada por outras matizes, resumidos em IANNI:

²³¹ DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Universidade Estadual Paulista - Campus Marília, 2000. p. 11

²³² DUPAS, 2000. p. 24.

²³³ CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. p 9

Na época da globalização, mundializam-se as instituições mais típicas e sedimentadas das sociedades capitalistas dominantes. Os princípios envolvidos no mercado e no contrato generalizam-se, tomando-se padrões para os mais diversos povos, as mais diversas formas de organização social da vida e do trabalho, independentemente das culturas e civilizações. Princípios que se tornam progressivamente patrimônio de uns e outros, em ilhas, arquipélagos e continentes; mercados, livre empresa, produtividade, desempenho, consumismo, lucratividade, tecnificação, automação, robotização, flexibilização, informática, telecomunicações, redes, técnicas de produção de realidades virtuais. Esse é o contexto em que as coisas, as gentes e as idéias passam a ser atravessados pela desterritorialização, isto é, por outras modalidades de territorialização.²³⁴

É clara a preocupação principal desta nova sociedade, que, como visto, é (ou tornou-se pelo processo de homogeneização) de consumo, qual seja: o capitalismo, sendo clara a noção social de desenvolvimento e modernização na mesma, em IANNI, assim claramente definido: “Na esteira da modernização, colocam-se a evolução e o crescimento, o desenvolvimento e o progresso, sempre no âmbito da sociedade de mercado, do capitalismo.”²³⁵

É neste novo contexto, atendendo as exigências, vontades e interesses desta nova sociedade, e, ao mesmo tempo, tendo a nobre tarefa de defendê-la dos prejuízos que ela mesma, no afã rotineiro e cego de satisfazer os desejos do consumo, se impõe, seja protegendo as conquistas humanas engendradas através da evolução da sociedade, seja garantindo tais conquistas com atuação positiva no sentido de efetivar direitos humanos²³⁶, que os Estado-nação deverá atuar, contemporaneamente.

Um verdadeiro instrumento de equilíbrio entre interesses, em princípio antagônicos, de desenvolvimento econômico e humano; o instrumento de apoio da sociedade ao qual é delegada a tarefa de encontrar e efetivar o caminho do desenvolvimento humano, sustentável, o qual, segundo CAPELLA, deverá se iniciar pela “reconstrução dos vínculos sociais”, num processo de “reaprendizagem

²³⁴ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 102

²³⁵ IANNI, Octavio, *op. cit.*, 2003. p 104

²³⁶ Pois, conforme demonstrado no capítulo anterior, estas também são exigências da sociedade globalizada impostas ao Estado.

da solidariedade, da ajuda e da compreensão entre os indivíduos, o apreço por sua diversidade, uma educação diferente da que temos nós.”²³⁷

4.2 O ESTADO-NAÇÃO NA SOCIEDADE GLOBALIZADA

4.2.1 Crise de governabilidade; crise do Estado-nação

Retornando em WEBER, o mesmo distingue o Estado das demais instituições políticas, pelo fato do mesmo ter o poder (que lhe é legitimamente atribuído) de exercer coação física.

Diz o autor: “[...] somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio [...]: o da coação física. Todo Estado fundamenta-se na coação [...]”²³⁸

O “monopólio dos meios de violência internos”²³⁹ com o seu atributo indispensável (nas teorias clássicas) da soberania, dava ao Estado “controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios”.²⁴⁰

Assim, os Estados-nação soberanos “declaravam, como sua característica distintiva o direito de determinarem como qualquer atividade dentro de seu território seria governada [...]”²⁴¹

A crise de governabilidade dos Estados-nação, com o advento da globalização, atinge exatamente estes pontos, os quais, conforme visto, eram, até esta época, identificados como elementos fundamentadores do Estado moderno, os quais, entrelaçados entre si, são: a) soberania absoluta; b) monopólio sobre os

²³⁷ CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. p. 61.

²³⁸ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. v 2. p. 525.

²³⁹ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 274.

²⁴⁰ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 274.

²⁴¹ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 284.

meios de coação física; e, c) controle exclusivo dos processos econômicos e sociais de seu território.

A globalização, como já extensamente demonstrado, introduz, dentro do território dos Estados-nação (área delimitada de sua dominação exclusiva) e à sua revelia, princípios econômicos e culturais, desempenhando, de forma concorrente com o mesmo, algumas funções de governabilidade.

Flexibilizado em sua soberania e dividindo as funções de determinação dos processos econômicos e sociais, abalado, o Estado-moderno, em seus alicerces fundamentadores.

A crise que primeiro se destaca é a crise de governabilidade dos Estados, e, por esta crise representar a desconstituição (ao menos parcial) dos fundamentos do Estado moderno, há a sua vinculação à chamada crise do Estado-nação.

O processo de enfraquecimento dos Estados-nação se dá, portanto, de forma seqüencial e concatenada (como num jogo de dominó) a partir da invasão globalista em seus territórios.

Interessante, primeiramente, a pontuação histórica de HIRST e THOMPSON sobre o enfraquecimento do Estado, analisado sob o ponto de vista do, e a partir do, fim da guerra fria, qual seja:

As revoluções de 1989, no Leste da Europa, e suas conseqüências levaram a uma ampla percepção do mundo moderno como um mundo em que os Estados-nação estão perdendo sua capacidade de governabilidade e os processos de nível nacional estão cedendo sua primazia aos globais. [...] o medo de um inimigo mobilizado e imediato, tornava os Estados-nação necessários. Se eles enfraquecessem ou perdessem sua capacidade de controlar suas sociedades, o inimigo podia invadi-los [...]²⁴²

Apontam os autores para o que poderíamos chamar de efeitos psicológicos do fim da guerra fria, o qual pareceu libertar a humanidade dos rígidos conceitos

²⁴² HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 270 e 271

de Estado, funcionando como que uma licença para a possibilidade de uma flexibilização destas unidades políticas inseridas no mundo.

Desacorrentada a globalização econômica, seus efeitos foram sendo sentidos: “Os Estados são menos autônomos, têm menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios, e são menos capazes de manter a singularidade nacional e a homogeneidade cultural.”²⁴³

HIRST e THOMPSON apontam para uma tendência desta área:

[...] a instabilidade das noções de cidadania e de comunidade política tornar-se-á cada vez mais evidente. Os Estados avançados não serão capazes de usar efetivamente, como princípio de exclusão, a demanda de homogeneidade cultural, pois eles são étnicas e culturalmente pluralistas. A exclusão será um mero fato, sem qualquer outra lógica ou legitimidade a não ser a de que os Estados temem as conseqüências da migração em grande escala.²⁴⁴

Sobre o enfraquecimento do Estado pela perda do monopólio dos meios de coerção também assinala HOBESBAW:

A obediência voluntária ao Estado foi um elemento essencial na capacidade de mobilizar as populações, e também na de democratização. [...] Essa tendência parece ter chegado a seu limite... não é o poder do Estado que foi restringido[...] Eu diria, portanto, que houve um enfraquecimento do Estado. Por outro lado, ele de fato perdeu, em certa medida, seu monopólio sobre os meios de coerção. [...] Em outras palavras, a mudança é que hoje os cidadãos estão menos dispostos do que antes a obedecer às leis do Estado. [...] Talvez este fenômeno que estou descrevendo seja temporários, mas é inegável que, desde a década de 1970, ele foi reforçado pela ideologia dos governos neoliberais, explicitamente dirigida contra o Estado, a fim de enfraquecê-lo, de inverter deliberadamente a tendência histórica ao fortalecimento de seu papel, tanto na era econômica como, de modo geral, em todas as suas funções.²⁴⁵

²⁴³ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 274

²⁴⁴ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 282

²⁴⁵ HOBESBAW, Eric. **O novo século**. *ob cit.* p 41 a 43

Mas, o maior impacto que comina com a ingovernabilidade do Estado, qual seja, a área social de menor domínio do mesmo, atualmente, é sem dúvida a econômica.

HIRST e THOMPSON asseveram que, para os que consideram a área econômica uma área indominável pelo Estado, a função do mesmo realmente estaria reduzida:

Para os defensores da globalização, a política de nível nacional é mesmo menos proeminente porque não pode alterar muito os resultados econômicos e sociais, a menos que sejam adotadas estratégias intervencionistas absurdas, que enfraquecem a competitividade nacional. Por isso, considera-se que a política nacional torna-se como a política municipal, uma questão de oferecer serviços triviais. Assim, a energia se esvai da política convencional, dos partidos estabelecidos e pessoas de alto nível deixam de ser atraídas por uma carreira política. A política flui em direção à política da moralidade – em questões como aborto, direitos dos homossexuais, direitos dos animais e do meio ambiente.²⁴⁶

Considerando o Estado rígido, centralizado, no modelo burocrático puro, o Estado, por sua falta de permeabilidade social, é impensável outra conclusão que não pela sua crise, pois, as forças dominantes da atualidade estão a destruir os seus elementos balizadores.

Por isso, alerta MARTINS para a necessidade de um urgente repensar no Estado, para que o mesmo possa realizar as nobres funções que estão a seu cargo desde a Revolução Francesa, no século XXI. Anota o autor:

A globalização da economia que favorece os Estados mais desenvolvidos e com maior tecnologia e capitais a dominar o mercado mundial, a tecnologia substitutiva do homem pela máquina, o desemprego estrutural, além do conjuntural tópico, a conscientização da sociedade quanto aos seus direitos, com pequena percepção de seus deveres, a multiplicação das minorias que desejam impor seu estilo de vida, o narcotráfico com seu poder destrutivo dos valores da sociedade, a falência do Estado e a obsolência do direito, a corrupção endêmica entre políticos e burocratas, a falta de estadistas universais, os conflitos regionais e os de caráter religioso, a ruptura do direito por grupos, como os sem-terra no Brasil, a perda de valores por parte da sociedade e a

²⁴⁶ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 273 e 274

falta de esperança de uma solução a curto prazo, a longevidade sem horizontes e o fracasso do Estado Providência, com seu potencial desconcertador, desequilibrador dos orçamentos fiscais de todos os países, os desequilíbrios ambientais e muitos outros fatores, estão a exigir um repensar do modelo do Estado do futuro para a sobrevivência da humanidade no século XXI.²⁴⁷

O Estado, desde a sua consolidação como organização política mestra da sociedade, tem papel de máxima relevância na própria história da mesma, sendo até considerado que a história da sociedade, a partir do Estado moderno, pode ser estudada a partir da história do próprio Estado, tanto a interpenetração dada entre Estado e sociedade.

Por isso a grande preocupação com a crise desta instituição. É como se a sociedade não mais se reconhecesse. A crise do Estado e seu destino são, portanto, preocupação constante dos estudiosos de várias áreas do conhecimento, pois, trata-se do estudo, da mesma forma, do próprio destino da sociedade.

IANNI aponta a severidade do tema:

[...] não é por acaso que se multiplicam os estudos e os debates acerca do Estado-nação, enquanto processo histórico em ascensão, uma realidade persistente e problemática; e que se encontra em crise no fim do século XX, quando se dá a globalização do capitalismo.²⁴⁸

Não há, no entanto, qualquer sinal de substituição desta instituição como ordenadora e reguladora da sociedade. O que há são esforços grandiosos no sentido da solução da crise estatal e da sua continuidade, no cenário mundial, como legítimo representante do povo.

HIRST e THOMPSON deixam clara esta tendência, assim como, são, eles próprios, defensores da manutenção do Estado na sociedade globalizada, levantando teses sobre um caminho possível para o mesmo:

²⁴⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Estado do Futuro**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.) **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. cit. p. 24

²⁴⁸ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p

Como veremos, o Estado provavelmente encontrará um novo fundamento para administrar essa grande diversidade, atuando como poder público que capacita essas comunidades paralelas a coexistirem e a resolverem conflitos.²⁴⁹

4.2.2 Necessidade do estado-nação para o capitalismo global

O Estado na sociedade globalizada se consolidará como organização política máxima, não só pelo desejo da sociedade que encontra nele a proteção das conquistas humanas realizadas ao longo da história. O capitalismo, e, mais ainda, o capitalismo globalizado possui interesse e necessita sua manutenção.

Desta forma, ao contrário do que pode parecer com as abordagens que apontam para um declínio do Estado tendo em vista a sua impotência quanto ao controle e invasão territorial dos fenômenos da globalização e da intensificação do capitalismo, os mesmos não tendem a desaparecer, isto porque, como apontam HIRST e THOMPSON:

Ao mesmo tempo em que a capacidade de governabilidade do Estado mudou e, em relação a muitos aspectos (especialmente no que diz respeito à administração macroeconômica nacional), enfraqueceu consideravelmente, ele permanece uma instituição crucial, especialmente em termos de criar as condições para uma efetiva governabilidade internacional.²⁵⁰

Ao contrário. A noção de Estados como instituições que detém o domínio territorial e populacional, e que, por estas características possuem força coercitiva para, se for o caso, estabilizar processos e eventuais desajustes do capital em nível local; ou até mesmo entes individuais dotados de legitimidade volitivos para exercerem o papel de atores individuais no mundo globalizado, tudo isso é de interesse do capital, sendo para o mesmo instrumento de legitimação e de segurança do sistema capitalista instituído.

²⁴⁹ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 280.

²⁵⁰ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 264.

Como já mencionado a globalização não é uma novidade da vida e sociedade moderna e contemporânea. Como fato histórico é recorrente e já objeto de amplo estudo por diversas áreas do conhecimento.

Com relação à capacidade, dos processos de globalização, avançar fronteiras delimitadas à revelia dos entes intitulados como senhores de tal territorialidade, aponta IANNI, com base em estudos de Braudel e Wallerstein²⁵¹, para o fato de que:

[...] ambos mapeiam a geografia e a história com base na primazia do econômico, na idéia de que a história se constitui em um conjunto, ou sucessão, de sistemas econômicos mundiais. Mundiais no sentido de que transcendem a localidade e a província, o feudo e a cidade, a nação e a nacionalidade, criando e recriando fronteiras, assim como fragmentando-as ou dissolvendo-as.²⁵²

O fenômeno da quebra de fronteiras, tendo em vista interesses econômicos entre os países, portanto, historicamente – pelo menos até o presente momento histórico – nunca foi fundamento para demonstração de tendência de desaparecimento dos Estados nacionais.

Neste sentido WALLERSTEIN aponta para:

Um sistema mundial é um sistema social, um sistema que possui limites, estrutura, grupos, membros, regras de legitimação e coerência. Sua vida resulta das forças conflitantes que o mantêm unido por tensão e o desagregam, na medida em que cada um dos grupos busca sempre reorganiza-los em seu benefício.²⁵³

E, da mesma forma, IANNI:

Ao longo da História, conforme ocorre depois da Segunda Guerra Mundial a maioria dos povos de todos os continentes, ilhas e

²⁵¹ Principalmente, no caso da presente citação: Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*; e, Fernand Braudel, *A dinâmica do Capitalismo*.

²⁵² IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 31

²⁵³ WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **O sistema mundial moderno**. *apud* IANNI *op. cit.*, 2003. p 33.

arquipélagos está filiada a Estados Nacionais independentes. E esta tem sido uma constante nas ciências sociais: [...] ²⁵⁴

HOBESBAW, sob a perspectiva histórica, também aponta:

[...] a globalização é um processo que não pode ser facilmente transposto para a política. Nós já temos uma economia globalizada, podemos aspirar a uma cultura globalizada, certamente dispomos de uma tecnologia globalizada e de uma ciência globalizada, mas, em termos políticos, vivemos em um mundo que permanece de fato pluralismo e dividido em Estados territoriais. [...] três quartos da população mundial vivem em cerca de 25 Estados com mais de 50 milhões de habitantes, e não existe nenhuma autoridade acima deles. Ainda que, no caso da economia, seja possível teoricamente que ela funcione sem uma série de instituições globais, creio que o mesmo é inconcebível no caso da política. E a realidade é que não existem instituições políticas globais...Portanto, na situação atual, coexistem dois sistemas diferentes: um na economia e outro na política[...]Mas é certo que os Estados nacionais não podem ser ignorados, e não podemos examinar o mundo como se não existissem ou não fossem importantes, pois não há nada além deles no campo da política. ²⁵⁵

O Estado não é somente o porto seguro dos membros da sociedade; como tem se demonstrado, em épocas de crises econômicas, foi o Estado o porto seguro, também, do sistema econômico vigente na atualidade.

ULHOA não deixa de registrar este fato:

[...] quando o capitalismo está em perigo, a burguesia, para o salvar, lança mão dos instrumentos de luta de classe. O principal deles é o Estado. [...] Assim, o Estado não é mais ou menos intervencionista em função de critérios científicos, econômicos ou em função de opções livres que pessoas tomam reunidas em assembleias constituintes. O Estado é mais ou menos intervencionista em função das necessidades de preservação do sistema econômico dominante. ²⁵⁶

IANNI, da mesma forma:

²⁵⁴ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003. p 29.

²⁵⁵ HOBESBAW, Eric. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. São Paulo:Cia das letras, 2000. p. 51.

²⁵⁶ ULHOA, Fábio. **Reforma do Estado e direito concorrencial**. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo:Malheiros, 2006. p. 106 e 107.

[...] a economia-mundo capitalista, seja de alcance regional, seja de alcance global, continua a articular-se com base no Estado-nação. Ainda que reconheça a importância das corporações transnacionais, Wallerstein afirma a importância do Estado-nação soberano, mesmo que essa soberania seja limitada pela interdependência dos Estados Nacionais e pela preeminência de um Estado mais forte sobre outros.²⁵⁷

Para fundamentar esta constatação, o autor, primeiramente, aponta ser, o Estado, a referência num sistema econômico globalizado, pois, conforme bem registra, a internacionalização do capital se apóia na interdependência dos Estados-nação:

A interdependência das nações [...] Envolve Estados nacionais tomados como soberanos, formalmente iguais em sua soberania, a despeito de suas diversidades, desigualdades, hierarquias. E diz respeito à bilateralismos, multilateralismos e nacionalismos, acomodando ideais de soberania e realidades geoeconômicas e geopolíticas regionais e mundiais. Apóia-se sempre no emblema, ou paradigma, da sociedade nacional, do Estado-nação [...] Esta interdependência, já bastante teorizada, diz respeito às vantagens e responsabilidades de nações dominantes, ou superpotências, bem como das nações dependentes, subordinadas ou alinhadas.²⁵⁸

E, conclui: “A idéia de sistema mundial reconhece as novas realizações da globalização, mas persiste na tese das relações internacionais, o que reafirma a continuidade, vigência ou preeminência do Estado-nação.”²⁵⁹

Com relação à perda de soberania sobre as pessoas, conforme visto acima, HIRST e THOMPSON também desconstruem a crise Estatal anotando que:

O Estado pode ter menos controle sobre as idéias, mas permanece um controlador de usas fronteiras e do movimento das pessoas que as cruzam. [...] Na ausência de mobilidade do trabalhador, os Estados reterão poderes sobre seus povos: eles definem quem é ou não é cidadão, quem pode ou não receber assistência do governo.²⁶⁰

²⁵⁷ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 39

²⁵⁸ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 79

²⁵⁹ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 81

²⁶⁰ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 280

O papel de guardião das regras sociais, papel estabilizante da sociedade, também reafirma o Estado na era da globalização. Este papel que, antes era reservado à territorialidade estatal, passa a ter, também, efeitos nas relações inter-Estados, conforme HIRST e THOMPSON:

[...] as comunidades dependem para sua mera existência de se enredarem e da coordenação das atividades distintas e, freqüentemente, isoladas. Os mercados sozinhos não podem suprir essa interconexão e coordenação, ou melhor, só podem fazer isso se forem governados apropriadamente e se os direitos e expectativas dos participantes distantes forem garantidos e sustentados (Durkheim, 1893).²⁶¹

Como visto, a segurança que advém do papel regulamentar dos Estados não é só das comunidades ora globalizadas, mas também do mercado. Uma sociedade “individual” no contexto mundial, estável, dá estabilidade também às relações econômicas engendradas entre elas.

Assim, continuam os autores:

Regras de comércio presumíveis, direitos de propriedade estabelecidos e internacionalmente comuns, e estabilidade da taxa de câmbio constituem um nível de segurança elementar que as empresas necessitam planejar para o futuro e, portanto, uma condição de investimento e crescimento contínuo. As empresas não podem, por si só, criar essas condições, mesmo quando são transnacionais. A estabilidade na economia internacional só pode ser obtida, se os Estados combinam regula-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade. As empresas podem querer livre comércio e regimes comuns de padrões comerciais, mas só podem tê-los, se os Estados trabalham juntos para realizar a regulação internacional comum. [...] As empresas beneficiam-se com o fato de se encontrarem envolvidas em redes de relações com governos centrais e locais, com associações comerciais. Com trabalhadores organizados, com instituições financeiras especificamente acionais orientadas para empresas locais, e com sistemas nacionais de treinamento e de motivação do trabalhador. Essas redes fornecem informações, constituem um meio de cooperação e de coordenação entre as empresas para garantir objetivos comuns, e ajudam a tornar o meio dos negócios menos incertos e mais estável. Um sistema econômico nacional oferece formas de tranquilizar as empresas em relação aos choques e aos riscos da economia internacional. [...] a maioria das empresa [...] têm um forte interesse na governabilidade pública

²⁶¹ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 285

contínua, nacional e internacional, da economia mundial. Internacionalmente, elas buscam uma medida de segurança e de estabilidade nos mercados financeiros, uma estrutura segura de livre comércio, e a proteção dos direitos comerciais. Nacionalmente, buscam desfrutar as diferentes vantagens conferidas pelas estruturas culturais e institucionais dos Estados industriais bem-sucedidos.²⁶²

Concluindo, com precisão: “Os mercados e as empresas não podem existir sem um poder público para protegê-los [...]”²⁶³

Desta forma, a sociedade globalizada e os novos grupos sociais dominantes não só têm interesse na manutenção do Estado-nação, mas, em realidade, sustentam-se nele e através dele, pois:

Um sistema econômico governado internacionalmente, no qual algumas dimensões políticas importantes são controladas por agências mundiais, blocos comerciais e grandes tratados entre os Estado-nação, continuará, portanto, a dar um papel ao Estado-nação.²⁶⁴

Resta, portanto, restituído ao Estado-nação as suas funções, sendo possível a retomada da governabilidade pelo mesmo, vez que, na sociedade globalizada: ” [...] Estados-nação e formas de regulação intencional, criadas e sustentadas pelos Estado-nação, ainda têm um papel fundamental de prover a governabilidade da economia.”²⁶⁵

No entanto, alertam HIRST e THOMPSON que:

[...] o grau em que a economia mundial internacionalizou-se [...] restabelece a necessidade do Estado-nação, não em sua maneira tradicional como único poder soberano, mas como um transmissor crucial entre os níveis internacionais de governabilidade e o público articulado do mundo desenvolvido.²⁶⁶

²⁶² HIRST Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 288 a 292.

²⁶³ HIRST, *op. cit.*, 1998., p. 291.

²⁶⁴ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 296.

²⁶⁵ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 287.

²⁶⁶ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 297.

A necessidade é, desta forma, do Estado-nação se adequar às novas dinâmicas sociais, encontrando instrumentos que o reafirme, nesta sociedade, no seu papel fundamental de regulador social

O fato é que a regulação agora, não se restringe à sociedade adstrita à sua territorialidade. Além desta – lembrando que, mesmo esta sociedade se tornou mais complexa e exigente – deve o Estado se ater às relações da mesma com os demais núcleos sociais, representados, cada qual, por seu Estado, e, isto, não somente quanto às relações dos seus cidadãos em si – papel exercido pelo Estado através do direito internacional, este já antigo e cujas tarefas já são conhecidas por nós – mas quanto à manutenção e desenvolvimento dos variados interesses surgidos que, atualmente, pertencem à toda sociedade humana, sem fronteiras: interesses verdadeiramente globais como, por exemplo, a economia e o meio ambiente.

4.2.3 O novo papel do Estado-nação na sociedade globalizada

O Estado-nação, portanto, continua sendo a organização política eleita para a realização das potencialidades humanas, lembrando que o aspecto econômico, na formatação em que se desenvolve na sociedade (capitalismo) é, da mesma forma, opção da humanidade, sendo, portanto, um dos aspectos da potencialidade humana, cujo desenvolvimento está à cargo do Estado.

A exacerbação do aspecto econômico, inclusive elevado à status de valor subjetivo social, é onde se encontra o perigo da desconstrução da sociedade em seus aspectos humanitários e onde reside, de forma mais contundente, o fato da ingovernabilidade do Estado.

A promoção deste equilíbrio, com soberania flexibilizada e parcial destituição do poder centralizador de governabilidade, é o desafio do Estado novo, do Estado-nação na sociedade globalizada.

O seu maior desafio é quanto ao controle (mesmo que parcial) da esfera econômica, isto porque a mesma é bandeira do mundo globalizado, contra a

repressão da qual, as forças sociais lutam de forma mais veemente, pois, as desamarras do Estado é seu desejo, representando liberdade total de atuação no mercado mundializado.

Neste aspecto assinalam HIRST e THOMPSON: “Liberada da política, a nova economia globalizada permite às empresas e aos mercados alocar os fatores de produção para o benefício máximo e sem as distorções da intervenção estatal.”²⁶⁷

Por isso, a obsolescência dos instrumentos de controle do Estado é verificável, de forma mais contundente, quanto à questão econômica, observando, mais uma vez, os autores:

A dominação dos mercados internacionais voláteis, a mudança para métodos flexíveis de produção e a reestruturação radical das forças de trabalho, o crescimento irregular e incerto dos países avançados, o declínio do trabalhador organizado e da intermediação corporativista, dizem, tomaram as estratégias reformistas obsoletas e reduziram a centralidade dos processos políticos nacionais, seja competitivos ou cooperativos.²⁶⁸

Desta forma, afirmam, os mesmos autores, que, se analisadas as capacidades do Estado tão-somente pelo viés do controle da economia, num conceito de total integração econômica mundial - num contexto de globalidade econômica na sua forma mais pura - chegar-se-ia à conclusão de que as tarefas que, atualmente, poderiam estar à cargo do Estado, seria a de mero “fornecedor de infra-estrutura”, num papel, comparado pelos autores, aos das “municipalidades”:

O Estado-nação deixou de ser um administrador econômico efetivo. Ele pode apenas fornecer aqueles serviços sociais e públicos que o capital internacional julga essenciais e com o mínimo possível de custos gerais. [...] A tarefa dos Estados-nação é como a das municipalidades dentro dos Estados sempre foi: fornecer a infra-estrutura e os bens públicos que os negócios necessitam, pelo menor custo possível.²⁶⁹

²⁶⁷ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 272.

²⁶⁸ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 273.

²⁶⁹ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 272.

Esta porém, não é a posição dos autores. Afirmam os mesmos que a posição acima é de estudiosos que: “[...] vêem o mercado como um mecanismo de coordenação, em si e de si mesmo, que torna qualquer tentativa de planejamento institucional para governá-lo desnecessária.”²⁷⁰

Isto, porém, não é verdade, pois como visto anteriormente os Estados-nação são peças fundamentais no sistema global que se instituiu, “sendo essenciais, para se preservar os diferentes estilos e focos da base econômica nacional e das empresas que comercializam a partir dela.”²⁷¹

A governabilidade dos Estados, desta forma, é até mesmo desejável pela sociedade global e deve ser restabelecida para a saúde do sistema em vigor.

É uma governabilidade, no entanto, diferente da que os Estados-nação se apropriavam na sociedade pré-globalismo. Isto porque, na era globalizada, como já visto, outros atores, e estes extra ou supra-nacionais, colocam seus interesses em pauta nas localidades (Estados-nação) num contexto policêntrico, conforme assinalam HIRST e THOMPSON assinalam:

Pode não haver dúvidas de que a era em que a política podia ser concebida, quase exclusivamente, em termos de processos dentro de Estados-nação e de suas interações externas caracterizadas como bola de bilhar passou. A política está se tornando mais policêntrica, sendo os Estados meramente um nível, em um sistema complexo de agências de governabilidade sobrepostas e freqüentemente competentes.²⁷²

É no reconhecimento, pelo Estado-nação, deste pluricentrismo de interesses, assim como na sua capacidade de relocação dentro deste novo contexto, o que consiste em: a) saber dividir a governabilidade com órgãos supranacionais; e b) assumir um papel de coordenador destes interesses; que o Estado reencontrará o seu posicionamento como instituição essencial da sociedade, no mundo globalizado.

²⁷⁰ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 286.

²⁷¹ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 287.

²⁷² HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 284.

É, portanto, na verificação da possibilidade de compartilhamento da governabilidade que HIRST e THOMPSON, iniciam a construção deste raciocínio:

[...] devemos deixar claro, neste ponto, que a questão do controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de governabilidade e não, simplesmente, dos papéis contínuos de governos. Os Estados-nação soberanos declaravam, como sua característica distintiva, o direito de determinarem como qualquer atividade dentro de seu território seria governada, de desempenharem, eles mesmos, aquela função ou de estabelecerem os limites de outras agências. Ou seja, declaravam um monopólio da função de governabilidade [...] no entanto não é simplesmente incumbência do Estado. [...] é uma função que pode ser desempenhada por uma ampla variedade de instituições e práticas públicas e privadas, estatais e não estatais, nacionais e internacionais.²⁷³

E, desta forma, concluem: “[...] a governabilidade é possível [...] através das políticas de nível nacional que equilibram a cooperação e a competição entre as empresas e os principais interesses sociais; [...]”²⁷⁴

Formulam, desta forma, os sociólogos, a formular uma proposta de atuação do Estado-nação na sociedade globalizada, esta fundada no planejamento e coordenação tanto dos seus atos, quanto dos demais grupos de interesse atuante nesta nova dinâmica social:

O alcance do papel das formas de governabilidade, hoje, são radicalmente diferentes e isto tem diferentes implicações para o planejamento do governo. [...] Os diferentes níveis e funções da governabilidade precisam ser ligados em uma divisão de controle que sustente a divisão do trabalho. Se isto não acontece, os inescrupulosos ordem explorar e os infelizes podem cair nas ‘lacunas’entre diferentes agências e dimensões de governabilidade. Os poderes governantes (internacional, nacional e regional) precisam ser ‘suturados’em um sistema relativamente integrado. Se isto não acontecer, essas lacunas levarão à corrosão da governabilidade em todos os níveis. [...] a capacidade das principais agências promoverem estratégias nacionais coerentes. [...] O Estado-nação é fundamental para esse processo de ‘sutura’: as políticas e práticas dos Estados na distribuição de poder abaixo do nível internacional e acima das agências subnacionais são as suturas que manterão o sistema de governabilidade e elaborar uma divisão de trabalho na regulação,

²⁷³ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 284.

²⁷⁴ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 293.

as capacidades vitais de controle serão perdidas. A autoridade pode, agora, ser mais plural dentro dos Estados e entre eles do que nacionalmente centralizadas, mas para ser efetiva ela deve ser estruturada por um elemento de criação, em uma arquitetura, relativamente, coerente das instituições.²⁷⁵

E, concluem: “Se esses mecanismos de governabilidade internacional e nova regulação forem iniciados, o papel dos Estados-nação é fundamental.”²⁷⁶

É, também, por este caminho, de Estado como ligação, coordenação das demais forças sociais, que o mesmo retomará a governabilidade, esta, porém, com estratégias integradas às demais vigentes, sejam nacionais ou internacionais.

Novamente, HIRST e THOMPSON

As formas emergentes de governabilidade dos mercados internacionais e outros processos econômicos envolvem os principais governos nacionais, mas em um novo papel: os Estados chegam a funcionar menos como entidades ‘soberanas’ e mais como componentes de um ‘sistema de governo’ internacional. [...] Os Estados-nação não devem mais ser vistos como poderes ‘governantes’, capazes de impor resultados em todas as dimensões da política dentro de um determinado território por meio de as próprias autoridade, mas como locais a partir dos quais formas de governabilidade podem ser propostas, legitimadas e monitoradas. Os Estados-nação são, agora, simplesmente uma classe de poderes e de agências políticas em um sistema de poder complexo dos níveis mundiais ao locais, mas têm uma centralidade devido à sua relação com o território e a população.²⁷⁷

E concluem: “Um sistema de governabilidade, como esse, equivale a um sistema de governo global e, nele, os principais Estados-nação são os ‘eleitores’ globais.”²⁷⁸

Sobre suas proposições, registram os autores: A questão, aqui, não é simplesmente conferir as evidências, mas oferecer conceitos políticos que reiterem as possibilidades de governabilidade econômica e o papel do Estado moderno nessa governabilidade.”²⁷⁹

²⁷⁵ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 295 e 296.

²⁷⁶ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 294.

²⁷⁷ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 294.

²⁷⁸ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 295.

²⁷⁹ HIRST, *op. cit.*, 1998. p. 287.

O Estado-nação, porém, continua em “fase de desmonte”²⁸⁰, pois ainda não encontrou o caminho para a atuação do seu novo papel na sociedade globalizada.

Conforme MENDES, o desafio continua sendo o de:

[...] encontrar um novo posicionamento do Estado na economia e na Sociedade, sua nova configuração. [...] E é neste contexto em que se imbricam os conceitos de globalização, reforma de Estado, terceira via, terceira onda, pós-modernidade: encontrar o novo papel do Estado Nacional, sua capacidade para enfrentar novos centros de poder não-estatais, os limites de sua soberania, as maneiras de se enfrentar problemas hoje universais (meio ambiente, tráfico internacional de entorpecentes, desemprego, pobreza, etc.).²⁸¹

E, ainda, DUPAS:

O desafio é saber como a humanidade pode se preparar para arbitrar esses caminhos, de modo a evitar os riscos que não esteja disposta a enfrentar e estabelecer um controle social sobre as decisões tomadas pelo setor privado no campo da técnica. Assim, a principal dificuldade é definir os papéis da sociedade civil e do Estado nas sociedades pós-modernas no que toda às questões enunciadas.²⁸²

²⁸⁰ Expressão em DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Universidade Estadual Paulista - Campus Marília, 2000. p. 118.

²⁸¹ MENDES, Conrado Hubner. **Reforma do Estado e agências reguladoras**: estabelecendo os parâmetros de discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo:Malheiros, 2006. p. 106 e 107.

²⁸² DUPAS, *op. cit.*, 2000. p. 118.

5 SISTEMA GERENCIAL COMO ADAPTAÇÃO AO SISTEMA BUROCRÁTICO ESTADO AO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DA SOCIEDADE GLOBALIZADA (PÓS-MODERNA)

5.1 A NECESSÁRIA “CORREÇÃO DE ROTA”

As perspectivas histórica, sociológica e econômica, sobre a globalização e o novo papel do Estado na sociedade contemporânea dão suporte para a defesa da reforma do sistema de gestão vigente do Estado (o burocrático) porém, não numa perspectiva de superação da mesma, mas de mera complementação, adaptação às novas exigências sociais.

Em capítulo próprio sobre o tema, demonstrou-se ser, o sistema burocrático, um sistema adequado aos ideais do Estado Constitucional Democrático Social de Direito.

Demonstrou-se, da mesma forma, a ainda atualidade destes ideais, que representam a revogação da arbitrariedade e a proteção das liberdades humanas com o claro reconhecimento dos direitos humanos mundialmente aclamados, reconhecimento este, dentro dos centros humanos mais avançados, de vigência obrigatória.

O reconhecimento, proteção e, mais modernamente, a efetividade dos direitos humanos são, juntamente com o desenvolvimento econômico, também opções da sociedade contemporânea, sendo exigência da mesma a realização deste ideário pelo Estado.

O sistema de gestão burocrática fornece ao Estado, os instrumentos para a realização deste ideário social. É a costura entre os ideais escritos e a prática, conferindo, ao Estado Constitucional Democrático Social de Direito, a já defendida legitimidade pelo procedimento.²⁸³

²⁸³ Lembrando: as características burocráticas de racionalidade, descrição expressa e exaustiva dos mandamentos sociais e administrativos, impessoalidade, técnica, mecanismos de revisão e de punição dos atos administrativos, enfim, toda a formatação do que, hoje, se entende por

No entanto, conforme também observado, o novo contexto social globalizado, o qual, de forma principal, insere no âmbito territorial antes governado plenamente pelo Estado, novas forças sociais, estas de intensidade tão alta quanto as do Estado ou, até mesmo, de maior intensidade do que este, capazes, portanto, de realizar modificações na sociedade nacional, sejam estas de cunho social, cultural ou econômico à revelia do Estado.

Ora, o Estado é instrumento de organização social e, assim o sendo, deve conhecer a sociedade em que está inserido para, adaptado à mesma, da melhor forma, poder atendê-la.

ARAGÃO, nesta linha, nos lembra:

O Estado é um instrumento de organização da sociedade cujo bem-estar é o seu objetivo. Sendo assim, a tecnização, diferenciação e autonomização dos vários sistemas sociais fez com que as esferas decisórias estatais passassem a se revestir das mesmas características. Ou seja, sem se tecnizar, diferenciar e autonomizar inteiramente o Estado se distanciaria da sociedade a que incumbe regular. Uma regulação estatal homogênea, centralizada e desprovida dos meios técnicos necessários seria insuscetível de produzir os efeitos desejados em uma sociedade caracterizada pela heterogeneidade, pluralismo e complexidade técnica.²⁸⁴

Para a concomitância entre evolução social e do Estado, MEDAUAR é crítica no sentido da falta de porosidade da ciência jurídica, em especial, do direito administrativo, o qual, em seu auto-referenciamento, muitas vezes não está aberto às mudanças sociais que, sem lhe pedir licença, são realizadas.

Apona, desta forma, a autora:

Mais que outro setor do ordenamento jurídico, o direito administrativo necessita de mudanças na tradicional e exclusiva metodologia jurídico para que outras ciências humanas ofereçam dados necessários que responda eficazmente ao desafio de nossa civilização tecnológica.²⁸⁵

Regime de Direito Público Administrativo encontra os seus meios através dos ideários e modelo burocráticos.

²⁸⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.227, p.131-150, jan/mar.2002. p. 133

²⁸⁵ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 67

Ainda MEDAUAR, em acordo com as teorias sobre a crise do Estado, descreve a posição do mesmo na atualidade:

[...] esse Estado que resiste em ser enquadrado como modelo, tem como característica, do ponto de vista de poder político, o fracionamento, a fragmentação; a doutrina refere-se ao declínio de autoridade estatal, à perda do monopólio do poder político, à dispersão de poderes, à corrosão do poder soberano e do monopólio decisional: fala-se em Estado *estilhaçado*, animado por forças centrífugas, o que levaria à ação política de fixar limites à anarquia estatal, além dos quais está ameaçada a manutenção da coesão social.²⁸⁶

Se o Estado, portanto, não abrir os olhos para as modificações engendradas na sociedade, e assim, não se adaptar à nova dinâmica instaurada com a globalidade, perderá as rédeas dos processos social e econômico, sendo incapaz de realizar a justiça (social e econômica).

Conforme CROZIER:

Trata-se agora de equacionar o problema dentro do conjunto social constituído pela sociedade global, e perguntar-nos quais são as fontes indispensáveis de renovação e inovação, às quais o sistema burocrático deve apelar para sobreviver.²⁸⁷

A ordem, portanto, é adaptação, não superação do sistema de gestão burocrático, no que MEDAUAR intitula “*correções de rota*”²⁸⁸, da Administração Pública.

²⁸⁶ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 86

²⁸⁷ CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. p.383

²⁸⁸ Nas palavras da autora: “assiste-se neste fim de século a várias *correções de rota* (...)” in: MEDAUAR, *op. cit.*, 1992. p. 86

5.2 NOVOS CENTROS DE INTERESSE NA SOCIEDADE GLOBALIZADA (SOCIEDADE PLURALISTA) E OS VETORES DA “MUDANÇA DE ROTA” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MOREIRA NETO, ao tratar de tendências da Administração Pública, o faz sob o olhar do fenômeno também intensificado na sociedade globalizada conhecido como “sociedade pluralista”.

Conceitua a mesma, embasado em Arthur F. Bentley, como sendo a sociedade que se “caracteriza pela existência de grupos de interesses comuns a um conjunto de indivíduos que desenvolvem uma atividade concertada para realizá-los.”²⁸⁹

O autor lembra que o assunto é tratado ainda em Montesquieu, na chamada doutrina dos corpos intermediários, mas ganha relevo no que chama de sociedade pluralista contemporânea, tendo em vista o surgimento de inúmeros grupos de interesses que não só os “representado em grupos estamentários, como os nobres, camponeses, o clero, a burguesia, os artesãos, os patrões, os empregados, os funcionários públicos [...]”²⁹⁰ e continua “[...] Aspecto particular deste fenômeno, mas de extrema importância para o desenvolvimento, é a competição econômica [...]”²⁹¹

Assevera o autor, em consonância com as análises anteriormente realizadas sobre as características da sociedade globalizada, que:

Esse pluralinhamento produz, em conseqüência, uma inesgotável gama de situações políticas e jurídicas e concorre para uma intensa mobilidade social. [...] Com essa multiplicação de interesses e, em conseqüência, de centros de poder na sociedade civil, ficou no passado a configuração simplista de luta de classes [...] dando lugar a um, cada vez mais complexa trama de interesses em associação ou em confrontação, ora travados no

²⁸⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 69.

²⁹⁰ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1997. p. 69.

²⁹¹ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1997. p. 71.

campo econômico, ora no campo social, ora no campo político, ora no campo jurídico, mas cada vez mais interagentes e interdependentes.²⁹²

Essa trama de interesses, requer um coordenador hábil, que realize as conexões entre os variados centros de poder, ora dialogando, ora dirigindo os seus atos, ora restringindo os mesmos. Enfim, uma instituição que lance e proteja as bases da segurança jurídica das relações, agora, de fontes plurais.

Neste sentido, HIRST e THOMPSON:

Um mundo constituído por diversas forças políticas, agências governamentais e organizações de níveis nacionais e internacionais necessitará uma rede de conexões de poderes públicos, que regule e dirija a ação de um modo relativamente consistente [...].²⁹³

O contexto já está gerando uma mudança de consciência por parte do Estado que vem delineando novas diretrizes de atuação na por parte da sua estrutura administrativa, delineamentos estes já entendidos como tendências no âmbito do direito administrativo.

Nesta linha MEDAUAR identifica:

Esse momento revela mudanças que vêm se realizando no direito administrativo no sentido de sua atualização e revitalização, para que entre em sintonia com o cenário atual da sociedade e do Estado. Algumas tendências podem ser extraídas:

- a) desvencilhamento de resquícios absolutistas, sobretudo no aspecto da vontade da autoridade impondo-se imponente;
- b) absorção de valores e princípios do ordenamento consagrados na Constituição;
- c) assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade;
- d) abertura para o cenário ócio-político-econômico em que se situa;
- e) abertura para o conexões científicas interdisciplinares; e

²⁹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 69 e 70

²⁹³ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 299

f) disposição de acrescentar novos itens à temática clássica.²⁹⁴

Tais diretrizes apontam uma tendência de mudança de postura na Administração Pública, porém, ressalte-se, a estrutura administrativa burocrática não resta impactada.

5.3 GERÊNCIA COMO COORDENAÇÃO

A onda da globalização, na atualidade, como visto, se intensificou pelo viés econômico. A mobilidade de capital faz surgir organizações privadas gigantescas, de natureza multinacional. A força - política, econômica e até mesmo cultural, por meio da substituição da cultura erudita pela cultura de massa, conforme visto - com a qual tentam fazer valer seus interesses faz com que ganhem grande representatividade na pauta das políticas supra e nacionais.

A invasão, nas relações interpessoais, na mídia e até mesmo na consciência (subjetivo) da sociedade, do ideal da lucratividade como sinônimo de sucesso, qual seja, da legitimação pelo resultado, que a iniciativa privada, atualmente, implementa na sociedade em nível mundial, faz com que, muitos se filiem à esta filosofia, comprando a idéia do resultado e do crescimento puramente econômico como se esse bastasse à felicidade social; entendendo que o crescimento econômico por si, trará, como consequência natural e lógica, os demais bens, estes de cunho humano e social, aos homens.

Esta invasão ideológica tem tido consequências na sociedade, das quais, a mais representativa, é a noção de afastamento do Estado dos processos sociais e principalmente econômicos, e a transferência da administração dos bens e serviços públicos para as mãos da iniciativa privada.

²⁹⁴ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 227

É a onda da privatização, que é defendida por quem entende por gestão estatal gerencial, o encampamento, pelo Estado, dos instrumentos e estruturas de gestão – todas focadas em resultado puramente econômico – da iniciativa privadas.

Esta, porém, é a ideologia do mercado, não da sociedade como um todo, a qual, como também já visto, deseja não só desenvolvimento econômico, mas social e humano.

IANNI aponta esta onda de privatização na pauta das políticas estatais, como produto da exigência de uma das forças de interesse mais relevantes da atualidade: o mercado.

Já é possível reconhecer que o significado do Estado-nação tem sido alterado drasticamente, quando examinado à luz da globalização do capitalismo intensificada desde o término da Segunda Guerra Mundial e acelerada com o fim da Guerra Fria. Algumas das características “clássicas” do Estado-nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. ... o aparelho estatal, por todas as suas agências, sempre simultaneamente políticas e econômicas, além de administrativas, é levado a reorganizar-se ou “modernizar-se” segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores de produção, das alianças estratégicas entre corporações. Daí a internacionalização das diretrizes relativas à desestatização, desregulamentação, privatização, abertura de fronteiras, criação de zonas francas.²⁹⁵

E, PEREZ, complementa:

[...] Este é o contexto em que se dá a metamorfose da “industrialização substantiva de importações” para a “industrialização orientada para a exportação”, da mesma forma que se dá a desestatização, a desregulação, a privatização, a abertura de mercados e a monitorização das políticas econômicas nacionais pelas tecnocracias do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, entre outras organizações multilaterais e transnacionais.²⁹⁶

Da mesma forma BRESSER PEREIRA:

²⁹⁵ IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p

59

²⁹⁶ IANNI, *op. cit.*, 2003. p 58

*A interpretação da crise fiscal ou, mais amplamente, da crise do Estado, cujas origens imediatas estão na teoria da nova dependência, implica um passo na direção de reformas orientadas para o mercado e coordenadas pelo Estado e pelo mercado.*²⁹⁷

Nesta linha a concepção gerencial como instrumento de gestão do Estado estaria vinculada às teorias privatistas taylorista, do *managerialism*, das relações *agent and principal*, da idéia do cidadão cliente²⁹⁸, enfim estruturas administrativas que têm por base a desestatização como transferência da gestão dos bens e serviços públicos à iniciativa privada, e da “fuga de normas e procedimentos [...] como uma reação à burocracia tradicional weberiana [...]”²⁹⁹

Dentro desta lógica de gerencialismo, BRESSER PEREIRA identifica três “orientações” básicas de uma estrutura estatal, quais sejam: “a técnica, a econômica e a política”, sendo característica das mesmas:

Da técnica: “1. passagem do controle de procedimentos para o controle de resultados; 2. tentativa da redução do custo do serviço público; 3. máxima preocupação com o controle financeiro; 4. grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. disposição do cumprimento de metas; 6. ampliação da autonomia da gestão; e 7. avaliação das performances.” da Econômica: “1. alocação de um controle por competição administrada”; 2. criação dos quase-mercados; 3. administração por contratos; e 4. gestão pela qualidade total.” E da política: “existência de controle social e à consideração do cidadão como um cliente.”³⁰⁰

Porém, a interpretação acima leva ao perigo da flexibilização de princípios burocráticos basilares de contensão dos atos administrativos com vista à revogação da arbitrariedade. São elas: a estreita vinculação do ato administrativo

²⁹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; RIBEIRO, Ricardo. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 49.

²⁹⁸ “Toda Administração Pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (Coord). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 33

²⁹⁹ ARAGÃO, Cecília Vesconti de. **Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio**. Revista de Serviço Público. ano 48, nº3, Brasília: ENAP, set./dez., 1997. p. 118.

³⁰⁰ PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Centro Regional de Ayuda Técnica, 1998. p. 115.

à norma, a imparcialidade, a rigidez da hierarquia e a conseqüente flexibilização dos instrumentos burocráticos de controle dos atos administrativos.

Esta flexibilização abala a democratização da estrutura administrativa, corroborando para a fácil fuga do Estado, por meio dos seus administradores, da busca pelo ideal de justiça, sendo os mesmos, de acordo com os registros realizados no início desta pesquisa, a efetivação dos direitos humanos.

Desta forma, com sua fonte de legitimação – procedimento – flexibilizado, corre-se o perigo de um real enfraquecimento do Estado, este, agora, com base em sua estrutura. E enfraquecido estruturalmente, inviável a governabilidade através do mesmo, o que poderia representar na, já falada, liberalização total do mercado, e, assim, repetindo-se HIRST e THOMPSON, pela importância de suas constatações, neste momento: “Liberada da política, a nova economia globalizada permite às empresas e aos mercados alocar os fatores de produção para o benefício máximo e sem as distorções da intervenção estatal.”³⁰¹

Corre-se o risco, portanto, da sociedade globalizada ficar à mercê único e tão-somente dos ideários de resultado e lucratividade do mercado.

Conforme assevera GABARDO:

É claro o descomprometimento da legitimação pelo resultado com a questão dos direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, que exigem atuação positiva do Estado (logicamente através de regras, de sujeição ao indivíduo, de restrição à propriedade).³⁰²

A instituição de um modelo gerencial não deve revogar o atual modelo burocrático, vez que o mesmo atende as ambições sociais de justiça, devendo ser, o modelo gerencial, na atualidade, mera adaptação do modelo burocrático ao novo contexto em que o Estado está inserido, o qual, pela plurificação de interesses, se não contidos ou gerenciados pelo Estado, retira sua prerrogativa de governabilidade.

³⁰¹ HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 272

³⁰² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 40

MOREIRA NETO, analisando a estrutura estatal em consonância com o fenômeno da sociedade pluralista – estrutura do Estado pluriclasse – entende:

O Estado pluriclasse foi uma resposta adaptativa da instituição estatal à nova sociedade pluralista³⁰³ [...] A crise de governabilidade atingiria, destarte, o Estado em transição do modelo monoclasse, com seu sistema decisório relativamente simples, dada a exigüidade dos interesses gerais assumidos pelo Poder Público, para um modelo pluriclasse, que já demanda um sistema decisório complexo e elaborado, em razão das pressões das demandas suscitadas pelos inúmeros interesses da sociedade lançadas sobre um Estado ainda despreparado. [...] no Estado pluriclasse, as novas formas de conflituosidade [...] passaram a exigir um aparato decisório muito mais complexo, de extensa capilaridade social e dotado de mais entrosamento com todos os sistemas em multiplicação na sociedade civil [...].³⁰⁴

E conclui: “O Estado enquanto tal, como órgãos constitucionais e como administrações que o compõem, fica no centro político de uma constelação de entes políticos e administrativos.”³⁰⁵

Em consonância com esta visão ARAGÃO, reforça:

[...] o que se verifica é a transformação dos modelos de administração pública, que passam a se situar no desenho organizativo e na gestão de recursos em função da natureza das tarefas, levando à fragmentação harmônica do aparato administrativo, à necessidade de novos instrumentos de integração e coordenação [...].³⁰⁶

Da mesma forma, PEREZ identifica:

[...] o que se verificou [...] na Administração - sob o fundamento de se estar utilizando de métodos gerenciais do setor privado, mais eficientes – é a ruptura de sua unidade em nome de uma pluralidade de tipos de administração, isto é, a criação de órgãos, empresas autônomas, concomitantemente à intervenção do Estado em novos campos de ação, estabelecendo novos

³⁰³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 75

³⁰⁴ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1997. p. 82

³⁰⁵ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1997. p. 93

³⁰⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Administração pública pluricêntrica**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.227, p.131-150, jan/mar.2002. p. 137.

parâmetros de promoção operacional nos diversos setores econômico-sociais.³⁰⁷

Dentro desta linha e analisando as permissões constitucionais possibilitadas com a Emenda Constitucional nº 19/98, assim como a Lei 9.657/98 MOREIRA NETO apresenta a seguinte idéia e estrutura de como se pode entender a Administração Pública brasileira, como gerencial.

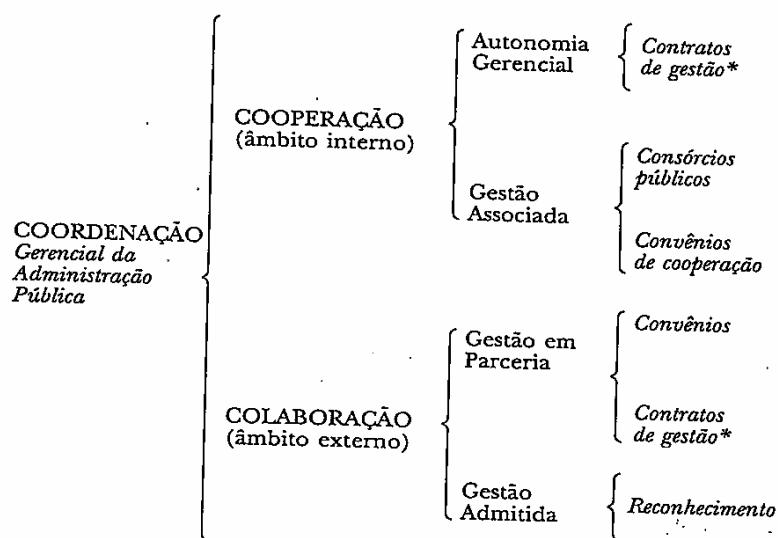
Primeiramente, explica o mesmo que a *coordenação* na gestão pública pode ser exercida, no *âmbito interno*, pela *cooperação*, instrumento do qual o contrato de gestão, consórcios e convênios são exemplos; e no *âmbito externo* pela *colaboração*, também por meio de contratos de gestão, estes, no entanto, voltados a estimular a *gestão em parceria* de serviços públicos.³⁰⁸

Em seguida, apresenta o seguinte quadro³⁰⁹:

³⁰⁷ PEREZ, Mirian Azevedo Hernandez. **A eficácia do princípio da eficiência no Brasil como instrumento garantidor da igualdade material**. Revista dos Tribunais, ano 96, volume 865, novembro 2007, p. 91

³⁰⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 30 e 31

³⁰⁹ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 2001. p. 31



(*Acordos de programa)

Desta forma, a interpretação da gestão gerencial que leva o Estado à retomada da sua governabilidade, e, desta forma, restituindo o equilíbrio entre interesse privado e interesse público na sociedade globalizada é a que entende como implantação, na Administração Pública, de instrumentos que possibilitem a coordenação, pelo Estado, dos variados interesses conflitantes supra, extra e nacionais surgidos com a globalização.

a) O mito da desestatização

Desestatização, na linha de gestão-coordenação não significa privatização como passagem de bens e serviços públicos das mãos do Estado para a iniciativa privada puro e simplesmente.

A descentralização ou desestatização, no entanto é um instrumento que se coaduna com a gestão-coordenação, conforme ARAGÃO:

[...] a Administração Pública contemporânea, para cumprir as suas funções e atender aos valores e princípios constitucionais a ela impostos, deve atuar, ao mesmo tempo, coordenada e descentralizadamente.³¹⁰

Ressalte-se, porém, que ela não representa transferência da responsabilidade de realização da função estatal para outros órgãos, agências ou até mesmo empresas privadas.

Isto porque, mesmo havendo a transferência da operacionalização de serviços ou implantação de políticas públicas, o Estado não se afasta da sua realização, ditando as regras e fiscalizando o fiel cumprimento do interesse ou necessidade pública.

Nesta ceara, registra ARAGÃO:

A abordagem gerencial parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública.³¹¹

MOREIRA NETO não deixa de reforçar: “[...] a delegabilidade não importa em alienação, mas em partilha de responsabilidade.”³¹² e, descreve desestatização, no enfoque gerencial-coordenação:

[...] tampouco uma desestatização pode corresponder a uma despolitização. É possível desestatizar a previdência social sem, contudo, retirar do Estado o poder de regulá-la, continuando, pois, politizada. [...] Para bem aprender o alcance da desestatização, deve-se ter uma boa compreensão de um conceito técnico muito importante para os administrativistas de hoje: a desagregação orgânica do Estado, ou seja, o fato de hoje ele se apresentar como um conjunto organizado de administrações diversas [...] Esta organização vive em permanente desagregação, na medida em que novos setores reclamam tratamento técnico-burocrático

³¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração Pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.227, p.131-150, jan/mar.2002., p. 141

³¹¹ PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 314 p. 7

³¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 30

específico ou na medida em que esses setores passam à gestão com entes privados ou, ainda, sejam a eles delegados contratualmente. [...] Com estes elementos, pode-se agora adiantar que, hodiernamente, a desestatização vem a se dar de preferência com a delegação de funções administrativas públicas para serem executadas por outras entidades que não o próprio Estado. Observe-se que as funções continuam públicas e, por isso, se submetendo ao Direito Administrativo e não Direito Privado [...]³¹³

Lembrando da inafastabilidade das formalidades próprias do sistema burocrático neste processo, ARAGÃO, ainda ressalva que, quando trata do tema:

[...] não se posiciona contrariamente a toda e qualquer formalidade ou procedimento, vez que, muitos deles são corolários do Estado de Direito, do devido processo legal e da necessidade de controle das contas públicas.”³¹⁴ [...] “A desconcentração também é, por sua vez, mera forma de organização interna que não altera os vínculos hierárquicos tradicionais.”³¹⁵

Importante, desta forma, a desmistificação da desestatização no sistema gerencial (do tipo coordenação) como privatização dos interesses públicos, vez que tal não se coaduna com a estrutura mista, burocrática e gerencial, à qual os Estados adaptados à realidade social se vinculam.

Da mesma forma, importante registrar que, no Brasil, tal prática não teria resguardo pelos princípios constitucionais em vigor.

b) Novas características da impessoalidade (transparência e ética)

Como visto, a impessoalidade é característica intrínseca do sistema burocrático, vez que, é instrumento de revogação da arbitrariedade.

³¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 90 e 91

³¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.227, p.131-150, jan/mar.2002. p. 140

³¹⁵ ARAGÃO, *op. cit.*, 2002. p. 142

No novo contexto de Estado onde sua gestão exige as funções de coordenação e planejamento tal princípio ainda “exige a cognoscibilidade e a sindicabilidade”.³¹⁶

Conforme MOREIRA NETO:

De um lado a cognoscibilidade se faz não só pela publicidade como pela acessibilidade dos administrados aos atos e procedimentos aditivos. A sindicabilidade garante, por seu turno, que se possa processar e evidenciar quaisquer infrações à juridicidade. Ambas, uma vez asseguradas pro vários institutos, garantem a controlabilidade, cujo espectro institucional, como se sabe, vai submetendo o Estado ao princípio do devido processo da lei.³¹⁷

c) Processualidade: tendência

A processualidade como característica da estrutura burocrática e como instrumento de democracia e efetivação de direitos humanos já foi objeto do presente estudo.

Cabe, neste ponto, ressaltar a tendência de consolidação e contínua evolução deste que, alçado à princípio dos Estados Constitucionais Democráticos Sociais de Direito, é o verdadeiro instrumento da máxima do ideal de liberdade de vinculação dos atos do administrador ao que a lei determina.

Sobre a processualidade na evolução do direito administrativo, registra MEDAUAR:

Se num primeiro momento da atenção doutrinária o processo administrativo significava meio de observância dos requisitos de validade do ato administrativo e garantia de respeito dos direitos dos indivíduos, seus objetivos foram se ampliando à medida que se alteravam as funções do Estado e da Administração, as relações entre Estado e sociedade e as próprias concepções do Direito Administrativo.³¹⁸

³¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 99

³¹⁷ MOREIRA NETO, *op. cit.*, 1997. p. 99

³¹⁸ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 61 e 62

Lembrando da evolução do instituto, de conformação dos atos administrativos ao ideário da justiça, estando, portanto, vinculado, o administrador público não só formalmente, mas materialmente à prescrição legal, registra-se a *novel* exigência de materialidade do ato administrativo, qual seja, a moralidade.

d) Moralidade administrativa: tendência

A exigência cada vez maior da moralidade dos atos administrativos também é registrada na literatura sobre a evolução do direito administrativo como um tendência.

Isto, tendo em vista as falhas do sistema burocrático que, na prática, permitem a flexibilização da impessoalidade na consecução dos atos públicos, estando os mesmos, no plano concreto, susceptíveis à influências, principalmente políticas.

Neste aspecto registra PEREZ:

No entanto, com o passar do tempo, verificou-se que essa estrutura administrativa hierárquica Não deixou de apresentar sua face política, em decorrência de sua natural permeabilidade à parcialidade e pressões políticas [...].³¹⁹

A tendência à evolução deste princípio, com sua exigência cada vez majorada, se dará não só pela evolução do próprio direito, com introdução de regras de estabelecimento e controle da moralidade de forma sempre mais rígidas, mas também, por um aspecto sociológico: o da maturidade da sociedade, que passará a exigir cada vez mais a atuação dos seus representantes dentro de padrões éticos aceitáveis.

Sobre a leitura deste princípio na atualidade assevera MOREIRA NETO:

³¹⁹ PEREZ, Mirian Azevedo Hernandez. **A eficácia do princípio da eficiência no Brasil como instrumento garantidor da igualdade material**. Revista dos Tribunais ano 96, volume 865, novembro 2007, p. 91

[...] a consciência moral das sociedades mais maduras lançou as bases de um sistema ético que permite que a própria luta diuturna contra a corrupção, que ocupa grande parte dos noticiários da mídia, leve à paulatina incorporação dos valores morais às ordens jurídicas de vanguarda. [...] A trajetória está demarcada. A que tudo indica, cada vez mais o quadro político pressionará a aplicação intensiva da nulidade autônoma do ato administrativo que houver violado o princípio da moralidade administrativa [...].³²⁰

Para tanto, importante a preocupação de MEDAUAR sobre o repensar dos nossos tempos: “Torna-se fundamental, portanto, a indagação a respeito da natureza, função e fim do Estado neste limiar de um novo século, o que envolve a questão da estrutura de valores dentro dos quais a vida pública será conduzida.”³²¹

Torceremos para que esta tendência se realize no plano concreto e que os atos da Administração Pública, desta forma, mesmo em épocas tão confusas, se pautem sempre na sua função máxima da realização de justiça.

³²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Tendências da Administração Pública**. in: TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 101

³²¹ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 43

6 CONCLUSÕES

1. o Estado é a opção humana livre e consciente de organização política adequada ao desenvolvimento de suas potencialidades e à realização de sua felicidade, sendo, o atendimento das necessidades humanas e das demandas sociais, suas funções primeiras e fonte originária de sua legitimidade;
2. reconhecida a sua natureza de criatura da humanidade, iniciam-se movimentos jusnaturalistas de defesa das liberdades humanas e, com elas, instrumentos de controle dos atos estatais;
3. a burguesia, ascendida ao poder, trazendo consigo os ideais de liberdade e o interesse no desenvolvimento do modo de produção capitalista, institui a racionalidade como novo critério legitimador dos processos sociais, culturais e econômico, imprimindo à estrutura estatal suas características de vinculação do ato aos preceitos escritos, impessoalidade, técnica, profissionalismo e controle procedimental hierárquico, os quais revogam os critérios de arbitrariedade características dos Estados pré-capitalistas;
4. a sociedade se desenvolve e migram os esforços no sentido do desenvolvimento de um Estado capaz de realizar a justiça, entendida esta como a efetivação dos direitos humanos;
5. consolida-se, desta forma, o Estado Constitucional Democrático Social de Direito como modelo estatal da pós-modernidade, restando, da mesma forma reconhecida, a estrutura burocrática, pelas características revogadoras da arbitrariedade e mantenedora das garantias humanas conquistadas, como sistema de gestão deste mesmo Estado;
6. a globalização do capital, fenômeno da pós-modernidade, imprime novas características na sociedade, mudando o pólo de poder, este agora, alocado supra ou extra nacionalmente, retirando, do Estado a

sua soberania e o controle dos processos sociais e econômicos internos;

7. a sociedade se ramifica em variados centros representativos de interesses, surgindo a sociedade pluralista, de multi-representatividade tal que foge, novamente, ao controle do Estado;
8. fala-se em crise do Estado, esta de governabilidade e institucional, vez que aparentemente desnecessário ao capital internacionalizado;
9. o capital internacionalizado, por sua vez, demonstra interesse e necessidade do Estado, vez que: a) regula os processos internos conferindo estabilidade às relações econômicas; e b) confere legitimidade ao sistema supranacional instituído em seu favor;
10. consolidado, novamente, o Estado-nação, como instituição política da sociedade globalizada, exige, a mesma, no entanto, mudança na sua estrutura, pois a burocracia não apresenta a flexibilidade necessária à composição dos variados interesses extra, supra e nacionais, atuantes, no Estado-nação, na sociedade globalizada;
11. surgem, coerentes com o interesse da principal força dominante, qual seja, a econômica, teorias estruturais legitimadas pelo resultado, as quais, no entanto, apresentam-se descomprometidas com a questão dos direitos humanos;
12. a sociedade globalizada, embora com maior foco no desenvolvimento econômico, mantém, como valor elevado, a garantia e efetivação dos direitos humanos, não tendo removido a realização destes interesses, do rol das competências e funções do Estado, o qual, por sua vez, tem, no sistema burocrático, instrumentos de manutenção e controle necessários à realização destas funções;
13. as teorias, portanto, que demonstram coerência em termos de adaptação do Estado à nova realidade imposta pelas forças dominantes da sociedade globalizada, são as que defendem uma reforma de estrutura estatal gerencial, no sentido de implementação de instrumentos que possibilitem a regulação e a coordenação, pelo

Estado, da pluralidade dos interesses vigentes na sociedade globalizada;

14. tais teorias não são pela superação do sistema burocrático, vez que reconhecem o mesmo como instrumento de garantia de direitos humanos;
15. desta forma, a instituição de um modelo gerencial não deve revogar o atual modelo burocrático, vez que o mesmo atende as ambições sociais de justiça, devendo ser, o modelo gerencial, na atualidade, mera adaptação do modelo burocrático ao novo contexto em que o Estado está inserido, o qual, pela plurificação de interesses, se não contidos ou gerenciados pelo, retira a prerrogativa Estatal da governabilidade.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Administração pública pluricêntrica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro , n.227 , p.131-150, jan/mar.2002.

ARAGÃO, Cecília Vesconti de. **Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio**. Revista de Serviço Público. ano 48, nº 3, Brasília: ENAP, set./dez., 1997.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2002. p.129

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35 ed. São Paulo: Globo, 1996.

BACELLAR Filho, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 225 p.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998. 358 p.

BARROS, Henrique da Gama. **História da administração pública em Portugal nos séculos XII a XV** . 2.ed. Lisboa: Livr. Sá da Costa, 1945. V. III, p. 100 e 101. – tem 3 volumes – ver

BECK, Ulrich. **La sociedad Del riesgo global**. España: Siglo Veintiuno, 2002.

BLOCH, Marc Léopold Benjamin. **A sociedade feudal**. 2. ed., rev. Lisboa: Edições 70, 1987. 496p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 165 p.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. **Direitos e deveres na república: os grandes temas da política e da cidadania**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 131 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 376 p.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 240 p.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998. 226 p.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia**: de las razones a los derechos. Granada: Ecorama, 1994. p. ver

CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 153 p.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. 1352 p.

CROZIER, Michel. **O fenomeno burocratico**: ensaio sobre as tendencias burocraticas dos sistemas de organizacao modernos e suas relacoes, na Franca, com o sistema social e cultural. Brasília: Universidade de Brasilia, 1981. 450 p.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 307 p.

DINAMARCO, Cândido R. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996. 341 p.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1993. 186 p.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Universidade Estadual Paulista - Campus Marília, 2000. 148 p.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1974. 190 p.

FEATHERSTONE, Mike. **O desmanche da cultura** : globalização, pós-modernismo e identidade. São Paulo: SESC, 1997. 239 p.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 110 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995. 142 p.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 83 p.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. 159 p.

HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988. 274 p.

HIRST, Paul Q.; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 364 p.

HOBSBAWM, E. J. **A era das revoluções**: Europa 1789-1848. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 366 p.

HOBESBAW, Eric. **O novo século**: entrevista a Antonio Polito. São Paulo:Cia das letras, 2000. 196p

HOFFE, Otfried. **Justiça Política**: Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 454 p.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 303 p.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 11ª ed., Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 2003. 271p

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil, e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994. 318 p.

MÜLLER, Friedrich; CHRISTENSEN, Ralph. **Quem é o povo?** : a questão fundamental da democracia. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2003. 132 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.) **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. 214 p.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981, 1994. 112 p.

MARX, Karl; HOBBSBAWM, E. J. **Formações econômicas pré-capitalistas**. 3. ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 136 p.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 394 p.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Boitempo Editorial ; Editora da UNICAMP : São Paulo : Campinas, 2002.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 167 p.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 245 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102 p.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99.** São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, Vital. **Administração autónoma e associações públicas.** Coimbra: Coimbra, 2003. 617 p.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução a organização burocrática.** 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. 310 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; RIBEIRO, Ricardo. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina . Sao Paulo: Ed. 34, 1996. 357p

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (Coord). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 314

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Centro Regional de Ayuda Técnica, 1998. 365 p.

PEREZ, Mirian Azevedo Hernandez. **A eficácia do princípio da eficiência no Brasil como instrumento garantidor da igualdade material.** Revista dos Tribunais ano 96, volume 865, novembro 2007, pg.85-107

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 308 p.

RODRIGUES, Maurício Andreiuolo. **Poder constituinte supranacional:** esse novo personagem. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000. 183 p.

SANTIAGO, Theo (Coord). **Do feudalismo ao capitalismo:** uma discussão histórica. 4 ed. rev. São Paulo: Contexto, 1992. 157 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 348 p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. ver

SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. 384 p.

TELLES, Antonio A. Queiroz; ARAUJO, Edmir Netto de (coord.). **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 365 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991-1999. 2 v. 580 p.

WEBER, Max. **Historia económica general**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. 331 p.

VOGT, Winfried; FRANK, Jürgen; OFFE, Claus; MENDONÇA, Ina de. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. 139 p.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **O princípio da impessoalidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 414 p.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 599 p.

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](#)