

# O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO PÓS-PROVIDÊNCIA BRASILEIRO EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PÚBLICA E DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MAIS DEMOCRÁTICA

ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR\*

## RESUMO

Neste trabalho, busca-se analisar o modelo de Estado Democrático de Direito traçado pela Constituição da República de 1988, social em seu desiderato, democrático em seus fundamentos. Procurou-se identificar a idéia de eficiência pública, distinta da eficiência privada, e estudar a governança social como estratégia democrática para persecução otimizada do bem comum de uma sociedade pluralista e globalizada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo; Administração Pública; democracia; eficiência; governança.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the Constitutional State model, which implies social perspectives and democratic fundamentals, with emphasis in the Brazilian Constitution of 1988. The aim is to identify the meaning of public efficiency, in contrast

---

\* Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito Administrativo pela UFMG. Professor Adjunto de Direito Público da UFMG. Procurador do Estado de Minas Gerais.

with private efficiency, and to study the social governance as a democratic strategy to optimize the process of implementation of interests from a pluralist and globalized society.

**KEY WORD:** Administrative Law; Public Administration; democracy; efficiency; governance.

**SUMÁRIO:** 1. O Estado Democrático de Direito Brasileiro como Estado da Justiça Social. 2. O Estado Democrático de Direito Brasileiro como Estado Tributário Distribuidor de Base Econômica Capitalista. 3. O Estado Democrático de Direito Brasileiro como Estado Distribuidor. 4. O Estado Democrático de Direito Brasileiro e a Necessária Garantia da Segurança Jurídica e da Justiça Social. 5. O Estado Democrático de Direito Brasileiro como Estado da Participação Democrática. 6. O Estado Democrático de Direito (Pós-Providência) como Estado da Eficiência Pública. 7. O Estado Democrático de Direito como Estado Pluralista Orientado para o Bem Comum. 8. A Eficiência Pública no Estado Democrático Pluralista. 9. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência e as Estratégias para Persecução Otimizada do Bem Comum.

## 1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO COMO ESTADO DA JUSTIÇA SOCIAL

Quando o Absolutismo deixou de atender aos anseios da burguesia, que necessitava de “liberdade” para dar sequência ao processo de acumulação de capital, firmou-se este reclamo como ideia força para o processo revolucionário do século XVIII.<sup>1</sup> O

---

1 Cf. LUBLINSKAYA, A. D. A concepção burguesa contemporânea de monarquia absoluta. In: Poder e instituições na Europa do Antigo Regime – Colectânea de Textos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, p. 104.

Estado de Direito, consoante os ideais do Liberalismo, passou a privilegiar a liberdade, centrando toda preocupação na atribuição de direitos ao indivíduo, devendo toda interferência estatal ter caráter excepcional. A atuação administrativa deveria se restringir, assim, à manutenção da ordem pública, da liberdade, da propriedade e da segurança individual.<sup>2</sup> O poder absoluto se retrai perante o domínio dos direitos individuais na sociedade presumivelmente livre e igualitária.<sup>3</sup>

A fase social do Estado de Direito surge a partir do momento que o Estado Liberal não pode ficar indiferente à crise social, sob pena de colocar em causa a paz social. O modelo social de Estado, agradando ou não, foi resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática.<sup>4</sup> A partir do momento em que os que nada tinham, exceto a sua força de trabalho, conquistaram o direito de voto ou força para algo exigir, a consequência foi que o Estado teve de atender aos anseios de proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais, providências em favor da maternidade, etc.<sup>5</sup> A atividade administrativa deixa de ser a pura salvaguarda do existente para se tornar atividade interventora. A Administração Pública passa a tomar a iniciativa e a agir (administração ativa) visando à criação de algo de novo.<sup>6</sup>

---

2 Nesse sentido, HESPANHA, A. Manuel. Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime. In: Poder e instituições na Europa do antigo regime – Colectânea de Textos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, p. 66-69.

3 Paulo Bonavides (*Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 61), lembrando a lição de Vierkandt, afirma: “Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdades de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais, termina a apregoada liberdade, como Bismark já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão-somente a liberdade de morrer de fome”.

4 Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 35.

5 Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro...*, cit. p. 35.

6 Cf. HESPANHA, A. M. Para uma..., cit. p. 68-69.

As conquistas do constitucionalismo liberal não bastaram para assegurar a dignidade do homem, daí por que, a partir da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, foram-se incorporando direitos sociais aos textos constitucionais. O homem tem a sua dignidade aviltada não apenas quando é privado de alguma das suas liberdades fundamentais, mas também quando não tem acesso à alimentação, à educação básica, à saúde, à moradia, etc.<sup>7</sup>

O Estado Democrático de Direito, de desiderato social, foi modelado, sobretudo, para debelar a crise da ordem capitalista, sem fechamento do sistema político, que deve permanecer pluralista e aberto.<sup>8</sup> Mantém-se um regime de economia de mercado sujeito, porém, a alguma tutela ou dirigismo, que não lhe afeta as estruturas, embora subtraia do livre jogo das forças produtivas determinados espaços da ordem econômica.<sup>9</sup> O poder estatal, com outra roupagem e conteúdo mais democrático ressurge como caminho para a proteção dos economicamente mais fracos, contendo os excessos do capitalismo.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) marca como objetivo fundamental da República a modelagem de um Estado Democrático de Direito, social em seu desiderato. Em seus artigos 1º, 3º e 170, estabelece como programa basilar a construção de um Estado de Direito necessariamente social e, ao mesmo tempo, democrático em seus fundamentos.

A ideia de Estado Democrático de Direito permite consolidar um entendimento material que firma que a finalidade essencial

---

7 Nesse sentido, SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000, p. 63-71.

8 Nesse sentido, afirma Paulo Otero (*O poder de substituição em direito administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*. Lisboa: Lex, 1995. v. II, p. 588) que o Estado (social) de Direito busca seu fundamento na dignificação da pessoa humana, que deve ser preservada em sua integridade.

9 Cf. BONAVIDES, Paulo. *Do estado...*, cit. p. 33.

do Estado está na persecução do bem comum e na realização da justiça social. Em seu essencial fundamento, portanto, o Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado orientado para o bem comum e um Estado de justiça social.

O Estado, como organização social dotada de poder e autoridade, surge por uma série de motivos, sobretudo, para atender às necessidades dos grupos sociais. A ideia de bem comum como finalidade básica de atuação estatal decorre da própria razão de ser do Estado e está prevista, ao menos implicitamente, em todos os ordenamentos jurídicos.<sup>10</sup> Como assinala Ernst Benda, “el Estado social ha sido descrito de forma lapidaria, y a la vez en el más amplio de los sentidos, como el Estado orientado al bien común”.<sup>11</sup>

O Estado Democrático de Direito é constituído para satisfazer as necessidades da coletividade, para propiciar a dignidade da pessoa humana, o bem do homem. Para tanto, ao lado de um extenso rol de liberdades, a CRFB/88 apresenta uma série de direitos sociais aos quais o Estado brasileiro não pode descuidar em sua atuação, sob pena de ofensa aos mandamentos constitucionais mais fundamentais.<sup>12</sup> A liberdade se mantém como valor básico, bem como a limitação do poder político persevera como um objetivo permanente, mantendo-se, de forma intransponível, o povo como titular

10 Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 299.

11 Cf. BENDA, Ernst. El estado social de derecho. In: \_\_\_\_\_. *et al. Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Tradução espanhola: *Manual de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 557. Em especial em uma República marcadamente católica, vale recolher a afirmativa do Papa João Paulo II (A Palavra de João Paulo II no Brasil, 1980 *apud* LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 184) no sentido de que “todo poder encontra a sua justificação unicamente no bem comum, na realização de uma ordem social justa”.

12 Exatamente por isso, como lembra Eros Roberto Grau (*A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 37), a substituição do modelo de economia de bem-estar por outro neoliberal não pode mesmo ser efetivada sem ampla reforma da essência da CRFB/88.

do poder político, porém, para tornar efetiva a tutela dos direitos fundamentais, torna-se necessário articular direitos, liberdades e garantias individuais com os direitos sociais. Exige-se, enfim, um Estado Democrático de Direito que reconheça e garanta os direitos fundamentais e que busque equacionar o dilema da justiça social.

O Estado Democrático de Direito, sob os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, é edificado para que se possa construir uma sociedade livre, justa e solidária, que propicie o desenvolvimento nacional; deve, como objetivo primeiro, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A CRFB/88 projeta assim a construção de uma República que seja orientada para o bem comum; que tenha a igualdade social como programa fulcral; que, com lastro em um humanismo democrático, em substituição ao individualismo do Estado Liberal, busque socializar a satisfação dos interesses, mantendo em relevo a garantia dos direitos fundamentais; que busque atender às necessidades dos socialmente excluídos por meio de uma atuação solidária. O Estado Democrático de Direito, assim, é projetado para ser um Estado solidário de justiça social.

## **2. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO COMO ESTADO TRIBUTÁRIO DISTRIBUIDOR DE BASE ECONÔMICA CAPITALISTA**

O Estado Democrático de Direito apresenta uma faceta que é dada pela sua atividade financeira que se pode denominar de Estado Tributário.<sup>13</sup>

---

13 Alexandre Gropalli (*Doutrina do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 103-104) propõe uma tipologia de Estado baseada nos limites do poder: estado patrimonial, estado de polícia e estado de direito.

No modelo patrimonial, o Estado é considerado patrimônio pessoal do governante e o exercício da soberania decorre da propriedade da terra.<sup>14</sup> O Estado Patrimonial é aquele que vive fundamentalmente das rendas patrimoniais ou dominiais do príncipe; só secundariamente se apoia na receita extrapatrimonial de tributos. No Estado Patrimonial, como assinala Ricardo Lobo Torres, o tributo ainda não havia ingressado plenamente na esfera da publicidade, sendo apropriado de forma privada, como resultado do exercício da *jurisdictio* e, de modo transitório, sujeito à renovação anual.<sup>15</sup> Os príncipes buscavam satisfazer as necessidades do Estado na base da administração dos seus patrimônios próprios que, em verdade, se confundiam com os patrimônios comuns da “*res publica*”.<sup>16</sup>

O Estado Tributário é a projeção financeira do Estado de Direito. A receita pública passa a se fundar nos empréstimos (autorizados e garantidos pelo Legislativo), e principalmente nos tributos (ingressos derivados do trabalho e do patrimônio do contribuinte).<sup>17</sup> O Estado Tributário deixa de se apoiar nos ingressos originários do patrimônio do príncipe; dá-se a separação entre fazenda pública e a fazenda do príncipe, entre política e economia. Enfim, o Estado Tributário é aquele cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por tributos.

Como afirma Paul Kirchhof, a existência do Estado e o cumprimento de suas funções poderiam ser financiados através dos rendimentos das atividades econômicas do próprio Estado, ou, transitoriamente pelo crédito público ou pela própria emissão de dinheiro, bem como, da maneira de outrora, através de “tributos de guerra” ou de prestações pessoais dos súditos. Entretanto, se o Estado garante ao indivíduo a liberdade para sua esfera profissional

---

14 Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 7-8.

15 Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. p. 7.

16 Cf. MARTÍNEZ, Soares. *Direito fiscal*. 9. ed. Coimbra: Almedina, 1997, p. 5-6.

17 Nesse sentido, TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. p. 8.

e de propriedade, tolerando as bases e os meios para o enriquecimento privado, não há como o sistema financeiro se basear na economia estatal, na planificação econômica, na expropriação, ou na emissão de moeda.<sup>18</sup>

O Estado Tributário, como afirma Papier, não depende de um amplo ou total controle por sobre os meios de produção, nem da imposição de obrigações cívicas a seus cidadãos, nem tão pouco de sua própria atividade econômica, mas, ao contrário, precisamente devido à legitimação constitucional da intervenção tributária é possível garantir-se a propriedade privada, a liberdade profissional e de indústria, assim como as demais liberdades que integram a atividade econômica privada.<sup>19</sup>

A partir da Revolução Francesa, desaparecem os últimos vestígios das instituições feudais, na grande fragmentação do domínio dos patrimônios imobiliários dos monarcas, aristocratas e do clero, que tiveram os seus bens confiscados, vendidos e disseminados nas mãos de milhares de burgueses.<sup>20</sup> Nos séculos XIX e XX, ao mesmo tempo em que os Estados alargaram o feixe de suas atribuições, com a conseqüente majoração de suas despesas, alienavam a maior parte de seus patrimônios. Cada vez mais, a cobertura das despesas públicas passou a depender dos tributos.<sup>21</sup>

Como afirma Casalta Nabais, o Estado Absoluto foi predominantemente um Estado não tributário, da mesma forma que os

---

18 Cf. KIRCHHOF, Paul. *La influencia de la Constitución Alemana en su Legislación Tributaria*. In *Garantías Constitucionales del contribuyente*, 2ª ed. Valencia: Tyrant lo Blanch, 1998, p. 26.

19 C. PAPIER, H. J. *Ley Fundamental y Orden Económico*. In *Manual de Derecho Constitucional*. Trad. Esp. de *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Org. Konrad Hesse, Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 561-612.

20 Cf. MÁXIMO NETO. *Raízes históricas do tributo brasileiro – Uma visão crítica do Sistema Tributário Nacional – O regime fiscal das contratações, dízimos e outros tributos conexos precursores da ação fiscal sobre a produção, circulação e consumo de bens, mercadorias e serviços no Brasil*. Monografia patrocinada pela Fundação Calouste Gulbenkian. Belo Horizonte, 1979, p. 19, v. II.

21 Cf. MARTÍNEZ, Soares. *Direito...*, cit. p. 6.

Estados socialistas, que assentam sua base financeira essencialmente nos rendimentos da atividade econômica monopolizada.<sup>22</sup> O Estado Socialista é um Estado neopatrimonialista, que vive precipuamente do rendimento das empresas estatais, representando o imposto papel subalterno;<sup>23</sup> hoje, pode-se observar uma tendência de retorno à economia de mercado e à atividade financeira lastreada nos impostos, reaproximando-se do Estado Tributário. É também possível a existência de Estados não tributários, como Mônaco, que retira boa parte de suas receitas da exploração do jogo, ou alguns outros que tiram significativa porção de suas receitas da exploração de petróleo, entretanto, nas modernas democracias ocidentais, em regra, os Estados são Estados tributários.

Em um Estado Tributário, as finanças passam a se basear no tributo, cobrado com fundamento na justiça distributiva e no princípio da capacidade contributiva. O próprio poder de imposição tributária do Estado não se justifica pela mera existência do Estado ou por suas necessidades financeiras, mas pela concepção de um Estado, capitalista e tributário, social em seu desiderato, orientado para o bem comum, que deve propiciar justiça social.

A CRFB/88 opta pelo sistema econômico capitalista: consagra a propriedade privada (art. 5º, XXII e art. 170, II), a não intervenção e autodeterminação dos povos (art. 4º); proclama a livre iniciativa econômica (art. 170, parágrafo único). A República Federativa do Brasil é um Estado Tributário: apresenta um sistema tributário esboçado minuciosamente (artigos 145 a 161); afasta, em regra, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado (art. 173); firma um Estado que não é senhor dos bens; estabelece uma base financeira para o Estado calcada, sobretudo, em receitas derivadas (e não originárias); etc.

---

22 Nesse sentido, NABAIS, Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos – Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almeida, 1998, p. 191-221.

23 Cf. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso...*, cit. p. 9-10.

A CRFB/88 modela, em uma base econômica capitalista, um Estado Democrático de Direito Tributário, que tem suas necessidades financeiras supridas essencialmente pela tributação, e que deve zelar pela justiça social. Traça, portanto, um Estado Democrático de Direito capitalista e tributário, não patrimonial, não proprietário dos meios de produção, e que, para cumprir sua missão e fazer justiça social, necessita tributar.

### 3. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO COMO ESTADO DISTRIBUIDOR

O Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado Distribuidor,<sup>24</sup> um Estado da igualdade material, que deve proporcionar paz social mediante a promoção da justiça social, tanto pela sua atuação interventiva, como pela prestacional. Configura-se, assim, como Estado de Direito, social em seu desiderato (Estado da Justiça Social), que não é dono dos meios (Estado Tributário), mas que para atuar e cumprir seu desiderato deve arrecadar recursos de quem pode e prestar serviços a quem deles necessita, conforme as necessidades sociais.<sup>25</sup>

Se não é dono dos meios, o Estado da Justiça Social (distributiva) funciona como um “intermediário”, uma vez que deve tributar o excedente de riqueza de alguns, para prestar serviços a outros que deles necessitam, nos limites e à luz do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Em uma versão simplista, pode-se afirmar que, em tese, o modelo é este: cobra-se tributos dos mais ricos para prestar saúde, educação aos que deles necessitam.

O Estado Democrático de Direito deve ser justo na cobrança de tributos, por um lado; deve prestar eficientemente seus serviços, por outro. Se tributar mal, injustamente, o modelo fracassa; se for ineficiente ou corrupto, a máquina pública sufoca.

24 Na expressão de WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*. 11. ed. München: C. H. Beck, 1999, v. 1, p. 204.

25 Cf. WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*, cit. p. 204.

No Estado Tributário Distribuidor brasileiro, pela faceta tributária, a receita deve ser obtida com observância ao princípio da capacidade econômica (justiça fiscal). Por outro giro, o modelo brasileiro de Estado reclama que a “massa de tributos arrecadados” deva dar suporte a uma atuação estatal que se oriente para proporcionar justiça social. Nesse compasso, pela faceta financeira, cabe às leis orçamentárias, votadas pelos legislativos, decidir e orientar os recursos arrecadados para o atendimento das necessidades da coletividade, condicionados pelo desiderato maior de propiciar justiça social.

Atentam contra o modelo, assim, pela faceta tributária, a sonegação, a tributação regressiva, isenções e anistias casuístas e injustificadas, tributos disfarçados e alheios ao ideal de justiça fiscal, etc. Da mesma forma, são doenças administrativas graves, que precisam ser extirpadas, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo, os vergonhosos acordos parlamentares para votação das leis orçamentárias que buscam direcionar recursos para bases eleitorais, etc.

Em síntese, a atuação administrativa brasileira deve se adequar ao modelo traçado pela CRFB/88 de Estado Democrático de Direito, tributário e distribuidor, de desiderato social. É preciso conhecer o modelo constitucionalmente esboçado, seus valores e princípios, para que se possa atacar e combater adequadamente as doenças que o destroem.

#### **4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO E A NECESSÁRIA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA JUSTIÇA SOCIAL**

Em um Estado de desiderato social, o Direito Público não pode se assentar em um perfil puramente “garantístico”,<sup>26</sup> mas

---

26 Nesse sentido, basta verificar que os princípios do direito tributário são tratados, por vezes, como meras “limitações constitucionais ao poder de tributar”; da mesma forma, não raro, os estudiosos do direito administrativo apenas consideram como reitores os princípios limitadores da atuação administrativa.

deve oferecer instrumentos e condições para que a Administração Pública possa cumprir sua missão de forma eficiente, proporcionando o melhor atendimento possível das necessidades e interesses da coletividade. Em outras palavras, o Direito Público deve contar com normas fundamentadoras e delimitadoras da ação do Estado; regulamentar as relações entre o Poder Público e os administrados; disciplinar adequadamente os justos limites das exigências financeiras do Estado, mas, da mesma forma, deve consolidar um ordenamento compatível com a formatação do Estado Democrático de Direito modelado pela CRFB/88, que essencialmente é um Estado tributário e distribuidor, de desiderato social.

Como observa Walter Leisner: “Das Recht dürfe die Bewegung des Staates nicht hemmen, sondern müsse sie fördern, der Staat dürfe nicht als Fahrzeug verstanden werden, dessen wichtigster Teil die Bremsen sein”.<sup>27</sup>

Os princípios do Direito Público devem traduzir vetores para uma atuação administrativa eficiente e para uma tributação justa, base e sustentáculo do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, não mais pode ser encarado como um mero “direito dos administrados perante o Estado”, mas como o ramo do direito que fornece o lastro jurídico para uma atuação estatal sintonizada com os fundamentos e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, distribuidor e tributário, social em seu desiderato, democrático em seus fundamentos.

O Direito Público brasileiro não pode formatar seus princípios com lastro único no valor segurança jurídica, nem, isoladamente, no valor justiça social. O Estado Democrático de Direito, sem deixar de ser um Estado de Direito, defensor das liberdades individuais, é

---

27 LEISNER, Walter. Effizienz als Rechtsprinzip. *Recht und Staat*. Heft 402/403, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1971, p. 11. Com o perdão de nossa tradução: “o Direito não deve impedir o movimento do Estado, mas fomentá-lo; o Estado não pode ser entendido como um veículo, cuja principal parte seja os freios”.

também um Estado de desiderato social (Estado da Justiça Social). Nesse sentido, não se admite uma atuação administrativa ou uma tributação alheia à legalidade; a segurança jurídica mantém-se como valor básico, firmando a necessidade permanente de se limitar o poder político, mantendo, de forma intransponível, o povo como titular do poder. Entretanto, da mesma forma, o Estado Democrático de Direito é um Estado que zela, na faceta prestacional, pela “justiça social” e na faceta interventiva, pela “justiça fiscal”.<sup>28</sup>

Nessa ótica, pela faceta tributária, por um lado, as limitações constitucionais ao poder de tributar aparecem em relevo e, por outro, alguns vetores constitucionais assumem capital importância: (1) o princípio da igualdade tributária, que proíbe o arbítrio e os tratamentos desiguais, o que acaba por firmar uma ideia de generalidade da tributação; (2) o princípio da capacidade contributiva. Da mesma forma, a atuação administrativa deve se pautar tanto pelos princípios da moralidade administrativa, imparcialidade, proporcionalidade, publicidade, como pelo princípio da eficiência administrativa.

## 5. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO COMO ESTADO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O intenso acesso às informações vem, modernamente, consolidando uma sociedade pluralista, que se desperta em uma nova reação democrática: a exigência da extensão do direito de participação na tomada das decisões coletivas. Reivindicam-se novos espaços para a participação popular; reclama-se uma “democracia

---

28 Como afirma Clèmerson Merlin Clève (*Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2.000, p. 146), só assim o Estado Democrático de Direito pode ser compreendido como um Estado de Justiça; “não de qualquer JUSTIÇA, subjetiva e arbitrariamente orientada, ou idealisticamente deduzida de paradigmas pré-jurídicos residentes sobre a Constituição, mas sim de uma justiça historicamente determinada e juridicamente conformada pela própria Constituição”.

de participação”. A “era da comunicação” facilitou e tornou efetiva a força da opinião pública,<sup>29</sup> e todo esse levante expressa, pelo voto e por movimentos reivindicatórios, o desenho de nova democracia, muito mais participativa, consciente e exigente, que grita e reclama, que exige e não espera. A democracia participativa é decorrência da própria formatação contemporânea de uma sociedade pluralista.

O princípio da participação democrática responde à necessidade de se interiorizar o poder do Estado na sociedade, substituindo a antiga distinção entre Estado e sociedade, que foi base da construção liberal, por uma “osmose” recíproca.<sup>30</sup> Como observa Reinhold Zippelius, a concepção básica de “democracia” pressupõe que todos os possíveis interesses e opiniões devem ter a oportunidade de competir entre si, bem como de procurar adquirir influência sobre a ação estatal. A democracia, assim, reclama um desenho de “Estado pluralista”, que possa dar expressão a uma pluralidade de interesses e opiniões, enquanto elementos constitutivos do processo político.<sup>31</sup>

Como bem afirma Odete Medauar, a partir da metade da década de 1950, começa a surgir a preocupação com uma democracia mais ampla, com uma democracia que pudesse transpor o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos.<sup>32</sup> O princípio democrático

---

29 Cf. REALE, Miguel. *O estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 13.

30 Nesse sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*. 8. ed. Madrid: Civitas, 1998, v. I, p. 84.

31 Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 299. No mesmo sentido, pondera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 26), que “a todos os setores da sociedade deve ser dada oportunidade de participação, diminuindo ainda mais as barreiras entre Estado e sociedade; daí falar-se em sociedade pluralista, aquela em que os representantes dos vários setores, e não apenas os grandes grupos, devem ter a mesma possibilidade de participação”.

32 Nesse sentido, MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 25.

vinha acolhido nas concepções anteriores, porém, contemporaneamente, aparece com nova roupagem que busca uma intensa participação popular no processo político, nas decisões de governo, bem como na atuação e controle da Administração Pública.<sup>33</sup>

García de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez bem afirmam que a “participação dos administrados” surge como reforço à legitimidade democrática do processo decisório hierárquico, perante a debilidade atual das estruturas constitucionais de gestão participada e o eventual déficit democrático do princípio representativo-plebiscitário.<sup>34</sup> Nesse sentido, o “princípio da *partizipation*”, para valer da expressão de Norbert Achterberg, quer dizer que o povo, não apenas por intermédio dos parlamentos, mas também pelos órgãos administrativos, exerce o poder estatal. Trata-se de instrumento de representatividade popular em uma democracia.<sup>35</sup>

O resgate da democracia só se fará por criteriosa abertura da participação política por meio de novos canais, estabelecendo-se, assim, uma “democracia participativa” que possa superar as limitações da “democracia representativa”.

Nesse compasso, como assinala Rolf Storber, a necessidade de participação dos administrados, como decorrência direta do princípio democrático, não pode se limitar às formas de sufrágio, mas a Administração Pública deve atuar de forma aberta, possibilitando enquetes, consultas, audiências, garantindo o direito dos administrados de apresentarem objeções e reclamações, assegurando o direito de audiência e participação no procedimento administrativo, etc.<sup>36</sup>

---

33 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, cit. p. 23.

34 Nesse sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso...*, cit. p. 84.

35 Cf. ACHTERBERG, Norbert. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. ed. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1986. p. 356.

36 Nesse sentido, STORBER, Rolf. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*. Trad. espanhola. *Derecho administrativo económico*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1992. p. 93-94.

Em vários ordenamentos estrangeiros, normas e medidas vêm sendo implantadas para que a “democracia administrativa” se efetive.<sup>37</sup> O art. 9º da Constituição espanhola, bem como o art. 3º da Constituição italiana determinam que os poderes públicos devem facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política. O art. 23 da Constituição espanhola estabelece o direito dos cidadãos de participar diretamente dos assuntos públicos; a Constituição portuguesa, em seu art. 267, dispõe na mesma direção.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito vem marcado no art. 1º, *caput*, da CRFB/88, bem como no parágrafo único, que firma que todo o poder emana do povo, que pode exercê-lo por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Como observa Alexandre de Moraes, “a representação política não deve ser meramente teórica, pois uma democracia autêntica e real exige efetiva participação popular nas decisões governamentais e, em especial, na escolha de seus representantes”.<sup>38</sup> Da mesma forma, a participação popular é consagrada em vários setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social. Nesse sentido, na CRFB/88, basta verificar, apenas a título de exemplificação, o que dispõem os artigos 194, *caput* e parágrafo único, VII; art. 197; art. 198, III; art. 199, § 1º; art. 204, II; art. 205; art. 206, VI; art. 209; art. 213; art. 216, § 1º.<sup>39</sup>

Em decorrência da própria formação da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, a Administração Pública deve reverência ao princípio democrático, em sua mais moderna acepção. Como decorrência da formação do Estado de Direito que deve ser, na dicção constitucional (art. 1º da CRFB/88), “democrático”, exige-se a conformação de uma administração democratizada. Como afirma Maria Sylvia Di Pietro

---

37 Cf. MEDAUAR, Odete. *Direito...*, cit. p. 25.

38 Cf. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 132.

39 Nesse sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias...*, cit. p. 35.

“a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.<sup>40</sup>

O Estado de Direito, de fundamento democrático, dá ensejo à terceira fase da evolução da Administração Pública (após a fase correspondente à Administração do Estado Liberal e à do Estado Social), na qual a participação do administrado se dá mediante atuação direta na sua gestão e controle.<sup>41</sup> Nas palavras da autora:

“A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Corresponde às aspirações do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger”.<sup>42</sup>

O princípio democrático, em seus reflexos diretos na Administração Pública, reclama alterações no modo pelo qual as decisões administrativas devam ser tomadas e executadas, exigindo, tendencialmente, o afastamento de decisões administrativas unilaterais, propiciando a abertura das portas da Administração Pública para a busca de soluções consensuais. Sobretudo, porém, o princípio democrático marca a idéia de “democracia” enquanto “participação” e “aproximação da decisão administrativa dos administrados”, de tal forma que estes se identifiquem com a Administração Pública e esta tenha em conta o conjunto real da sociedade. A possibilidade de participação ampla dos administrados na atuação administrativa é elemento conformador da ordem

---

40 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 191, jan./mar. 1993, p. 32

41 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação..., cit. p. 32.

42 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação..., cit. p. 38.

democrática, necessário em todo processo de formação de vontade e decisões.<sup>43</sup>

Em síntese, a Administração Pública do Estado Democrático de Direito deve aparelhar-se para possibilitar a permeabilidade da máquina burocrática à participação dos administrados, bem como estabelecer mecanismos para que os vários interesses conflitantes possam encontrar harmonização no seio da própria Administração.

## 6. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (PÓS-PROVIDÊNCIA) COMO ESTADO DA EFICIÊNCIA PÚBLICA

Tomando a lição de Juan Alfonso Santamaría Pastor,<sup>44</sup> pode-se verificar que a ideia de um Estado de desiderato social possibilita a demarcação de, pelo menos, três fases principais: a primeira, na qual o Estado assume o encargo de intervir autoritariamente no universo das relações de trabalho (como o fez Bismark, de 1883 a 1889); a segunda, quando o Estado passa a intervir no funcionamento da economia, chamando a si a orientação e regulação da atividade econômica e financeira (como se deu nas duas Grandes Guerras mundiais); e a terceira, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado se apresenta como um grande aparato prestador (Estado Providência).

O incremento da atividade estatal do Estado Providência proporcionou o alargamento incessante da base tributária, o crescimento da máquina burocrática, com a proliferação de órgãos do serviço público, criando um ambiente que, no final do século XX, colocou em xeque o próprio papel do Estado Distribuidor Tributário. Em especial na década de 1980, o agravamento do déficit

43 Cf. STORBER, Rolf. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, cit. p. 94.

44 Cf. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Fundamentos de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, v. I, p. 158-163.

dos orçamentos públicos, em decorrência do financiamento dos programas assistenciais por meio de empréstimos, veio a agravar a crise do Estado Providência.

Dentre os fatores que trouxeram o esgotamento do Estado Providência pode-se apontar:

- constante aumento da carga tributária, mais do que proporcional às prestações recebidas pelos administrados, gerando sentimento de desconfiança e insatisfação nos contribuintes;
- ineficiência da intervenção de um Estado que cresceu gigantescamente, sem que esse crescimento viesse associado a um aumento do bem-estar individual, mas antes a um desmesurado crescimento da máquina burocrática;
- corrupção crescente e nepotismo por parte dos administradores públicos;
- prevalência da ideologia capitalista ou “desideologização”, acompanhada de novas preocupações político-sociais, tais como o combate à poluição, a defesa do meio ambiente ou da qualidade de vida;<sup>45</sup>
- descrédito com a ideia de progresso econômico indefinido associado a um avanço incessante da investigação científico-técnica.<sup>46</sup>

---

45 Nesse sentido, vale registrar a lembrança de Norberto Bobbio (*O futuro...*, cit. p. 33, 140) das palavras de Tocqueville: “As opiniões, os sentimentos, as ideias comuns são cada vez mais substituídas pelos interesses particulares”. Pergunta-se “se não havia aumentado o número dos que votam por interesses pessoais e diminuído o voto de quem vota à base de uma opinião política”.

46 Nesse sentido, PAREJO ALFONSO. *Eficacia y administración – Tres estudios*. Madrid: Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública – Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, p. 111; PAREJO ALFONSO; JIMÉNEZ BLANCO; ORTEGA ÁLVAREZ. *Manual de derecho administrativo*. 5. ed. Barcelona: Ariel, 1998, v. 1, p. 98-99.

Nesse contexto de crise aguda de (in)governabilidade abre-se um confronto: de um lado, a cobrança popular para que se aprimore e melhore a prestação dos serviços públicos; de outro, certa tentativa de retorno aos fundamentos do liberalismo.

O Estado Pós-Providência, porém, não pode traduzir um regresso ao Estado Liberal, pois os administrados não mais admitem abrir mão das garantias estatais de patamares mínimos de satisfação das necessidades públicas mediante a atuação (direta ou indireta) da Administração Pública. De um lado, reforça-se a necessidade de atendimento de patamares mínimos de bem-estar econômico e social a uma população pobre e necessitada, e, de outro, depara-se com a crise de eficiência administrativa e com as fronteiras impostas pela carga tributária tolerável, em economias nacionais de baixa capacidade contributiva global, que não crescem em ritmo mais acelerado do que a miséria, devendo-se considerar, ainda, o severo comprometimento dessa receita para com o pagamento dos juros da sempre agigantada e crescente dívida pública.

Nos países mais pobres, o grave abismo existente entre as camadas abastadas e as massas que clamam por condições de vida mais dignas vem se abrindo, colocando em causa a paz social. Os sintomas marcantes se fazem observar na crescente violência urbana e no quadro de miséria, responsável pela “favelização” de cerca de metade dos habitantes das cidades brasileiras, que representam, já em 2008, cerca de 80% da população.<sup>47</sup>

---

47 Nesse sentido, relata Edésio Fernandes (*A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*. In: FERNANDES EDÉSIO; ALFONSIN, BETÂNIA (Coord.). *Direito urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 4-5) que, no Brasil, atualmente, mais de 80% da população vive em cidades; 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza; mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; mais da metade da população das grandes cidades vive informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de ocupação precária.

É sabido e consabido, por outro lado, que para cada real arrecadado de tributos, apenas uma pequena parcela desse montante se converte em efetiva prestação de serviços públicos aos necessitados. A máquina pública ineficiente absorve significativa porção dos tributos, fazendo com que apenas parte dos recursos chegue às salas de aula, aos hospitais, etc.

Nesse compasso, o atendimento otimizado das necessidades sociais, à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa, evidencia a necessidade de busca de práticas gerenciais modernas, bem como de estratégias diversificadas de persecução do bem comum. Em primeiro lugar, assim, é preciso modernizar as práticas administrativas brasileiras, buscando otimizar a eficiência da Administração Pública. Em segundo lugar, é necessário buscar novas modalidades alternativas de atuação estatal que possibilitem o atendimento otimizado das necessidades coletivas.

Como bem afirmou Stephen Kanitz,<sup>48</sup> não existe nos “genes brasileiros nada que nos predisponha à corrupção, algo herdado, por exemplo, de desterrados portugueses”. Da mesma forma, não há, no corpo de servidores públicos brasileiros nenhuma codificação genética que pré-determine uma impossibilidade de atuação eficiente. Se a Administração Pública é ineficiente, por certo, as verdadeiras razões não vão estar em nenhuma deficiência nata específica dos servidores públicos.

Razão tem Cármen Lúcia Antunes Rocha<sup>49</sup>, quando afirma que:

“os homens são os mesmos em todos os lugares: têm as mesmas necessidades, as mesmas aspirações, o mesmo ideal de ser feliz. O que muda de um para outro lugar e tempo é

---

48 Cf. REVISTA VEJA. São Paulo: Abril Cultural, ano 32, n. 21, p. 4 *et seq.* 2 jun. 1999.

49 Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 185.

o sistema de normas de convivência por eles concebido e praticado para o atingimento de seus objetivos”.

Naturalmente, em especial atenção às necessidades de busca de novas estratégias de atendimento das necessidades coletivas, ganham relevo temas como administração pública consensual; mecanismos alternativos de solução de conflitos entre o administrado e a Administração Pública; terceirização; parcerias público-privadas; privatizações; governança social.

Todas as estratégias podem ser adequadas. A Administração Pública, conforme a formatação legal que fundamenta e rege sua atuação, na gestão do serviço público, pode utilizar a gestão privada ou as parcerias público-privadas. Em geral, existe a possibilidade da escolha.<sup>50</sup> Fundamentado legalmente o poder/dever de atuação administrativa, quanto à forma de agir, ou bem a lei determina um atuar segundo regime especificado, ou deixa margem de escolha discricionária à autoridade competente do processo a empregar. A Administração Pública, usualmente, faz uma opção; trata-se de política administrativa (de escolha discricionária da autoridade competente), que consulta a oportunidade e a conveniência do processo a empregar,<sup>51</sup> em nome da necessária busca da eficiência pública. Isto é o que pede e determina o princípio da eficiência administrativa.

Em síntese, o Estado Pós-Providência brasileiro, em reverência ao princípio maior da dignidade da pessoa humana, é um Estado da Justiça Social e, para tanto, deve zelar para que se modele uma Administração Pública eficiente, portanto, é um Estado da Eficiência Pública. O Estado Democrático de Direito, assim, é um Estado que deve perseguir de forma otimizada e ininterrupta o bem comum, portanto, é um Estado que deve buscar modernizar a gestão

---

50 Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Filosofia do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 199.

51 Nesse sentido, CRETELLA JÚNIOR, José. *Filosofia...*, cit. p. 197-198.

pública, bem como que se utiliza de estratégias diferenciadas para o atendimento otimizado das necessidades sociais.

## 7. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO ESTADO PLURALISTA ORIENTADO PARA O BEM COMUM

As sociedades do passado apresentavam-se com número reduzido de grupos diferenciados (nobreza, clero, burguesia, camponeses, operariado, militares e funcionários públicos), com interesses nitidamente caracterizados, detendo cada um desses grupos parcelas definidas de poder, geralmente sob a hegemonia de um deles.<sup>52</sup> O Estado Democrático de Direito pluralista e participativo abre a oportunidade de uma pluralidade de interesses se fazerem valer a nível político, uma vez que o Estado não mais se identifica *a priori* com interesses e opiniões específicos (como os interesses de uma determinada nacionalidade, classe, confissão ou ideologia) ou recusa liminarmente outros.<sup>53</sup>

Como ensina Massimo Severo Giannini,<sup>54</sup> em fins do século passado o *Estado Censatario* entra em crise, levando o poder político a outras classes além das participantes, passando, assim, o Estado de classe única a um Estado de pluralidade de classes. Dessa forma, verifica o autor:<sup>55</sup>

“La constitución material sufrió, sin embargo, una profunda modificación puesto que el Estado, en su organización y en su actividad estaba ahora movido por los intereses de todos los grupos de la comunidad y no por los intereses de

52 Cf. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Sociedade, estado e administração pública*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995, p. 33-34.

53 Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria...*, cit. p. 302.

54 Cf. GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*. Tradução espanhola de Luís Ortega. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1991, v. I, p. 76-77.

55 Cf. GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho...*, cit. p. 76-77, 86.

grupos de presión particulares como ocurría anteriormente. [...] Mientras que el Estado de clase única desarrollaba principalmente funciones públicas (defensa, policía, relaciones exteriores, potestad sancionadora, etc.), el de pluralidad de clases desarrolla principalmente servicios públicos (instrucción pública, sanidad, asistencia y previsión social, auxilios materiales y financieros a ciudadanos y a empresas, etc.) y debido a que los diversos grupos que ostentan el poder reclaman para sí nuevos servicios, estos están continuamente en aumento en todas partes”.

A partir do momento em que os parlamentos passaram a refletir o pluralismo dos interesses da sociedade, reforçaram-se os contornos de um “Estado pluralista” que vem como resposta às demandas da sociedade pluralista (em termos de interesses) e poliárquica<sup>56</sup> (em termos de poder), sucedendo ao Estado monoclasse, no qual o poder público era sempre ou prevalentemente exercido em benefício dos interesses do grupo social hegemônico.<sup>57</sup>

O Estado Democrático de Direito (pluralista e participativo) contemporâneo necessita estar atento a essa pluralidade de interesses diversificados da sociedade pluralista, muitas vezes contrapostos, que reclamam reconhecimento, proteção jurídica e atuação administrativa que possa lhes dar atendimento. A multiplicação de interesses de variadas naturezas, perante a escassez dos meios, acirra, por outro giro, a competição individual, grupal, nacional ou transnacional.

O Estado Democrático de Direito (participativo e pluralista) e sua Administração Pública não podem mais ser instrumentos de

---

56 Como leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*Sociedade...*, cit. p. 52), a sociedade civil desenvolveu progressiva articulação em promoção e defesa de seus múltiplos interesses, diversificando, no processo, seus centros de poder. Como afirma, “essa poliarquia refletiu-se no próprio Estado que, passando a ser pluriclasse, renovou-se através de um neocontratualismo, não mais dos indivíduos, mas de grupos organizados de interesses”.

57 Nesse sentido, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Sociedade...*, cit. p. 49.

grupos dominantes ou de classes identificados com o próprio Estado, mas “garantes e executores dos interesses gerais”. Nesse compasso, considerando-se que as forças sociais não são pré-constituídas de acordo com um programa político global, “governar” e “legislar” são, no Estado pluralista, uma contínua negociação, caso a caso, entre forças e opiniões conflitantes.<sup>58</sup> A harmonização dessa complexa trama de interesses só pode se tornar efetiva mediante uma resolução gradual ou cooperativa de conflitos.<sup>59</sup>

Na sociedade pluriclasse, uma mesma pessoa pode ser titular de interesses tão diversificados que, por vezes, é difícil conciliá-los: o interesse de tornar o Estado mais eficiente com o interesse financeiro de pagar menos tributos; o interesse de consumidor em pagar bens e serviços mais baratos com o interesse de cidadão de preservar a indústria nacional; o interesse ecológico de manter o meio ambiente, com o interesse econômico de desenvolver atividades industriais potencialmente poluidoras; etc.<sup>60</sup> A dificuldade, portanto, está em tentar encontrar um compromisso entre os interesses e as opiniões conflitantes existentes na sociedade. Esse será o desafio marcante a ser enfrentado pelos administradores públicos, no processo decisório, no moderno Estado pluralista.

Ao Estado pluralista e à sua Administração Pública coloca-se a tarefa de respeitar, na maior medida possível, os interesses e as opiniões existentes na comunidade, ponderando-os justamente, procurando um ótimo na satisfação dos interesses,<sup>61</sup> enfim, atuando de maneira eficiente. Devem buscar, assim, com justiça, alcançar a “maior felicidade do maior número” (Hutcheson), o “máximo

58 Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria...*, cit. p. 311.

59 Nas palavras de Reinhold Zippelius (*Teoria...*, cit. p. 300) acerca do Estado pluralista, *a tarefa de encontrar um compromisso susceptível de consenso entre os interesses divergentes e ponderar interesses incompatíveis é objecto da teoria sociológica da decisão (Lindblom). Sob o aspecto jurídico é um tema central da jurisprudência dos interesses.*

60 Nesse sentido, MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Sociedade...*, cit. p. 49.

61 Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria...*, cit. p. 300.

compatível com a satisfação de interesses indispensável na vida comunitária” (Mezger), o melhor interesse público possível, o bem comum em seu sentido mais amplo.<sup>62</sup>

## 8. A EFICIÊNCIA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO PLURALISTA

A busca pela eficiência pública exige cuidados. Severos são os equívocos e os danos ao bem comum quando se toma a eficiência pública com o mesmo sentido que a ideia de eficiência tem no mundo privado. Na onda da mania “reformista”, não é incomum a invocação de modelos gerenciais privados, como se a Administração Pública pudesse funcionar como uma grande empresa privada.

As exigências que norteiam a atividade da Administração Pública, como as “garantísticas”, ou as derivadas de critérios axiológicos de legitimação, em decorrência das exigências de segurança jurídica, que, muitas vezes, ficam na dependência de uma série de controles alheios a considerandos puramente “eficientísticos”, são por demais diversas das embaixadoras da atividade privada.

A eficiência do mundo privado não pode ser confundida com a do mundo público, pois a axiologia é verdadeiramente outra.

Na empresa privada, a eficiência é o instrumento do qual se lança mão para a maximização dos lucros; na seara da Administração

---

62 Cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria...*, cit. p. 300. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Parcerias...*, cit. p. 19), a “socialização”, enquanto preocupação com o bem comum, em substituição ao individualismo imperante no período do Estado Liberal, decorre da “passagem do Estado monoclasa para o Estado pluriclasa, com tudo o que isso significa em termos de necessidade de satisfazer às demandas crescentes que se colocam perante o Estado, no terreno econômico e social, pela totalidade da população e não só pelas classes privilegiadas. Já não se fala mais em interesse público apenas, mas em vários interesses públicos, representativos dos vários setores da sociedade civil. Esse fato teve lugar em todos os países, embora com conseqüências um pouco diversas. Na União Soviética e nas democracias populares, implantou-se o Estado Socialista, com tudo o que ele significa de direção central da economia. Nas democracias ocidentais, está vigente a noção de Estado Social de Direito, à qual é inerente a ideia de prestação de serviços pelo Estado, à população carente, em grandes proporções”.

Pública, o lucro não serve para justificar as funções públicas, que devem buscar o seu suporte na necessidade de busca do bem comum, da justiça social, da paz social. Como bem observa Onorato Sepe, a diferença entre a administração pública e a privada está no fato de que a primeira não pode se basear fundamentalmente no objetivo econômico, mas deve sempre ter presente fatores e pontos de vista sociais.<sup>63</sup>

Como bem recorda Eros Roberto Grau, as empresas estatais não têm direito à percepção de remunerações pela prestação de serviços em condições de equilíbrio econômico-financeiro, podendo mesmo sujeitar-se à atuação deficitária. Exatamente por isso, como assinala o autor, abre-se ensejo a velhos discursos acerca da ineficiência da atuação administrativa. Como frisa, “já as empresas estatais, por outro lado, não visam, no exercício da atividade de prestação de serviços públicos, precipuamente à obtenção de lucros, mas sim à satisfação do interesse público”.<sup>64</sup>

Na seara pública, o bom resultado para o bem comum não pode ser aferido, exclusivamente, em termos de economicidade; eficiência pública não se confunde com “economia de recursos”. Em linha de absurdo, a maior das economias de recursos financeiros pode advir da própria inação. A desmedida recepção de teses administrativo-gerenciais aplicáveis tão-só ao mundo privado pode ocasionar equívocos e distorções imponderáveis.

A economicidade é um importante aspecto da eficiência, mas não pode ser encarada com exclusividade e, muito menos, o lucro pode subverter a ideia da eficiência do mundo público, como se a própria Administração Pública fosse uma grande empresa capitalista.<sup>65</sup>

---

63 Cf. SEPE, Onorato. *L'efficienza nell'azione amministrativa*. Milano: Giuffrè, 1975, p. 246.

64 Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem...*, cit. p. 155.

65 Como pondera Norbert Achterberg (*Allgemeines...*, cit. p. 360), nos domínios da eficiência pública, por exemplo, investimentos elevados e maciços em ferrovias, ou

A eficiência pública é muito mais complexa do que a eficiência privada, que se baseia no lucro como padrão fundamental de eficiência, enquanto as prestações administrativas não apresentam referenciais facilmente mensuráveis.<sup>66</sup> As decisões administrativas são balizadas por posicionamentos políticos e referenciais hierárquicos dos agentes eleitos, que, no correr dos anos, podem se alternar no poder, trazendo para a Administração Pública uma reorientação nas diretrizes, por intermédio de reformas e contrarreformas, em usual descontinuidade administrativa, que tanto caracteriza a gestão pública.

O Estado deve realizar e prestar uma série de atividades e serviços não lucrativos, mas essenciais, tais como os relacionados com a segurança pública, polícia administrativa, relações exteriores e, ainda, os atinentes à saúde pública, educação fundamental, ao saneamento básico, etc.

O lucro e a mera economicidade não servem de padrão para a aferição da eficiência pública. Ao contrário das empresas privadas, o critério financeiro, no mais das vezes, não pode ser utilizado como parâmetro de desempenho. A Administração Pública, de

---

mesmo a redução das tarifas de transportes coletivos intermunicipais, através de subsídios, podem propiciar a diminuição no tráfego de veículos leves nas estradas, com uma significativa queda nos índices de acidentes (com a consequente redução nos gastos com hospitais públicos, indenizações, polícias rodoviárias, etc.) e diminuição nos danos ambientais, além de possibilitar um transporte de qualidade e de baixo custo para um maior número de cidadãos. O exemplo mostra como uma estratégia eficiente pode propiciar benefícios sociais de diversas ordens. Mesmo a avaliação da economicidade não pode se dar com considerações estritas. No exemplo, é o investimento maciço nos transportes coletivos, sem relação alguma com uma “economia de recursos”, que pode redundar, no que diz respeito à economicidade administrativa global, na otimização da “relação custo X benefício”.

66 Luciano Parejo Alfonso (*Eficacia...*, cit. p. 97-98) verifica que existe uma série de dificuldades para se erradicar a ineficiência no setor público: dificuldade de definição e medição dos resultados; imperfeição dos indicadores de resultados disponíveis, pela incapacidade de captação de diferenças qualitativas entre as atividades; limitação da discricionariedade de gestão; escamoteamento das incertezas pelos administradores através da evitação de avaliações.

fato, depara-se com múltiplos interesses e objetivos, muitas vezes difíceis de serem conciliados ou especificados e impossíveis de serem reduzidos a uma única dimensão. Aliado a esse fato, muitas vezes, as atividades administrativas não encontram paralelos precisos que permitam a comparação de desempenhos, quando não são monopolizadas.<sup>67</sup>

O critério para a verificação da eficiência pública é a medida da satisfação dada ao bem comum, ou seja, o nível de atendimento dos objetivos postos pela Lei Fundamental para a Administração Pública,<sup>68</sup> que, em uma sociedade pluralista, nunca será absoluto, mas apenas relativo.<sup>69</sup>

Nas palavras de Cabral de Moncada:

“Claro está que, ao transitar para o direito público e ao mais alto nível, a eficácia apresenta um conteúdo que se distingue claramente do que lhe corresponde na actividade privada, pois que se não confunde com a mera eficiência empresarial. Os quesitos de eficácia são muito mais exigentes, posto que comunga de todo um conjunto de referências constitucionais que lhe emprestam um conteúdo diferenciado do que dela é próprio na actividade privada.”

Além de contar com recursos escassos, à Administração Pública são colocados diversos interesses públicos, muitas vezes contraditórios entre si e, perante a realidade concreta, a atuação administrativa deve se alinhar rumo a um interesse de síntese, resultante de uma ponderação equilibrada desses diversos interesses intervenientes. O Estado persegue fins diversificados; a função

---

67 Cf. PRZEWORSKI, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. Tradução brasileira: Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal, In: PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter (Coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 53–54.

68 Cf. MONCADA, Cabral de. *Direito público e eficácia*, Lisboa: Pedro Ferreira, 1997, p. 9.

69 Cf. MONCADA, Cabral de. *Direito público...*, cit. p. 9.

administrativa deve pautar-se pela satisfação do bem comum, como composição concertada dos interesses públicos. Nesse sentido, a decisão administrativa, além de complexa e finalística, compreende interesses e fins que se põem desalinhados.

Efetivamente, em uma sociedade pluralista, enquanto uma entidade privada atende apenas aos fins que diretamente lhe interessa, a Administração Pública deve articular os interesses públicos de diversos centros de interesse. A realidade é que, se em uma entidade privada o fim é alinhavado de forma mais exata<sup>70</sup> e a atuação a ele se dirige, direta e imediatamente, na Administração Pública às finalidades reveladoras do bem comum são postas de forma concertada e em medida relativa.

Mais uma vez tomando as palavras de Cabral de Moncada:<sup>71</sup>

“O fim imediato só em medida relativa pode ser alcançado. Mais uma achega para a compreensão da natureza relativa da decisão administrativa, particularmente importante esta, pois que nos leva a compreender que nesta matéria não há certezas, apenas aperfeiçoamentos possíveis e mesmo assim transitórios.”

Nesse sentido, a ideia de eficiência pública reclama o melhor interesse público “possível”, pois a eficiência estatal total, no Estado Democrático de Direito pluralista, tem mesmo de ser descartada.<sup>72</sup> Além do fato de muitos interesses públicos serem contraditórios entre si, e daí precisarem ser harmonizados, as exigências de razoabilidade da atuação estatal excluem a possibilidade de busca

---

70 Como detecta Luciano Parejo Alfonso (*Eficacia...*, cit. p. 97-98), como se não bastasse, as organizações públicas não operam em um contexto formatado por objetivos certos, definidos e estáveis.

71 Cf. MONCADA, Cabral de. *Direito público...*, cit. p. 57-58.

72 Nesse sentido, PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, p. 63, abr./set.1989.

da eficácia a qualquer custo, ou com independência do sacrifício proporcionado.

Se, por um lado, as empresas privadas procuram obter lucros, ou, por vezes, cobrir seus gastos, os entes públicos estão a serviço do bem comum, do interesse geral, dentro do qual se pode incluir objetivos políticos tão diversos, como o de preservação da democracia ou do Estado desiderato social, a segurança interna, a justiça de rendas, o pleno emprego, a proteção do meio ambiente, a justiça fiscal, etc.<sup>73</sup>

A eficiência pública não é uma eficiência econômica, que considere apenas a vertente “economicidade”, mas uma eficiência jurídica multifacetada, com inúmeros aspectos, que deve considerar uma série de referenciais axiológicos, como os ingredientes éticos e políticos, bem como se curvar a aspectos atinentes à segurança jurídica, sendo que, antes de tudo, deve reverência ao próprio traçado das normas do ordenamento jurídico. No jogo dos valores ponderáveis pelos administradores públicos, diante de considerações de segurança jurídica, as razões de eficiência não são sequer exclusivas.

Em vez de centrar-se na busca do lucro, a atuação da Administração Pública pode se fazer necessária exatamente onde este seja impraticável, e por isso mesmo, o Estado deva atuar. Dessa forma, para ser atingida, a eficiência pública reclama um modelo gerencial adequado e específico, que possa dar sustentação a uma atuação administrativa eficiente, diferente daquele modelo que se assenta na necessidade de maximização do lucro.

O financiamento das atividades administrativas é, geralmente, assegurado sem referência direta ao volume e qualidade dos produtos e serviços prestados, dando-se, assim, uma separação entre

---

73 Cf. EICHHORN, Peter. *Qué pueden aprender reciprocamente las empresas privadas y las administraciones públicas*. Tradução espanhola. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, n. 218-219, p. 262, abr./set. 1989.

o fluxo circular de meios–produtos e o fluxo monetário.<sup>74</sup> Existe uma dicotomia entre a produção e o modo de financiamento das atividades, daí, a eficiência pública, por vezes, em especial no que diz respeito às facetas “qualidade” e “produtividade”, não é objeto de ratificação direta pelos consumidores, mas, ao contrário, pode mesmo ocorrer que um aumento de demanda, que exige um aporte maior de recursos orçamentários, possa inspirar sentimentos de rejeição na gerência de determinada unidade, diante da falta de expectativas, por vezes usual, de que esta necessidade encontre cobertura na alocação de recursos orçamentários.<sup>75</sup>

As organizações públicas estatais, por obterem seus *inputs* financeiros pela via orçamentária, contam com certa estabilidade que lhes permite, por vezes, prescindir dos resultados, ao passo que as empresas privadas, conforme os resultados obtidos, podem entrar em processo falimentar ou de extinção.<sup>76</sup>

Se a satisfação do cliente é a base dos resultados da empresa privada, na organização pública estatal, a alocação de recursos não está diretamente relacionada com o que os contribuintes, administrados ou clientes entendem por resultados e rendimentos, uma vez que o ingresso de recursos não depende diretamente do que estes pagam, ou mesmo dos resultados, mas de decisões políticas acerca da alocação de recursos orçamentários, que são obtidos com tributos.<sup>77</sup>

---

74 Cf. LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique. Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, n. 218-219, p. 71, abr./set. 1989.

75 Nesse sentido, LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique. Una aproximación..., cit. p. 71.

76 Nesse sentido, URANGA COGOLLOS, Carlos. El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, n. 218-219, p. 99, abr./set. 1989.

77 Nesse sentido, DRUCKER, Peter. *La gerencia – Tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires: El Ateneo, 1983, p. 98–102.

Por maior que seja a insistência do “reformismo neoliberal” em incorporar à atuação estatal modelos privados, é preciso se ter em mente que esta não é, e jamais será, um negócio,<sup>78</sup> pois existe para promover outros valores essenciais, como a justiça social, a equidade, o bem comum.

A atuação das organizações estatais para prestação de serviços públicos deve firme e necessariamente se alinhar ao desiderato de persecução do bem comum. A atuação administrativa deve estar finalisticamente alinhada, de forma a canalizar, coerente e responsabilmente, os recursos e esforços para uma atuação que propicie democraticamente justiça social.

A ideia de eficiência pública, exigida pelo princípio constitucional da eficiência administrativa, reclama uma atuação modernizadora em dois horizontes principais: em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível, para lograr os melhores resultados; em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar os órgãos públicos estatais e não estatais, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no atendimento das necessidades da coletividade.<sup>79</sup>

Nesse sentido, exige-se a modernização das estruturas públicas estatais e uma modelagem que favoreça, democraticamente, a estruturação de organizações não estatais afetas ao atendimento das necessidades públicas. Alguns paradigmas gerenciais devem ser rompidos; alguns modelos devem ser abandonados; diversos referenciais do mundo privado devem ser postos de lado; a Administração Pública não pode deixar de perseguir estratégias novas.

---

78 Sobre o assunto, vale conferir, MAGALHÃES, José. Um olhar português sobre o Relatório Gore. In: REINVENTAR a administração pública – Da burocracia à eficácia. Relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direção do Vice-Presidente Al Gore. 3. ed. Lisboa: Quetzal, 1996, p. 13.

79 Nesse sentido, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella - *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 83.

## 9. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO PÓS-PROVIDÊNCIA E AS ESTRATÉGIAS PARA PERSECUÇÃO OTIMIZADA DO BEM COMUM

Como visto, o modelo de Estado Providência assistencialista levou o orçamento público a se expandir exageradamente, a ponto de atirar o Estado em profunda crise financeira e orçamentária. Isso foi o que aconteceu com o Brasil, em especial a partir do final da década de 1970. Entretanto, a grave crise de ingovernabilidade brasileira não decorre apenas da crise fiscal ou da crise do modelo político, mas também de uma crise institucional, decorrente da inaptidão da máquina governamental para atender, eficientemente, suas tarefas.<sup>80</sup>

Entretanto, a crise institucional brasileira não abre espaço para soluções que conduzam a um “Estado mínimo”, porque os administrados não aceitam abrir mão de verem atendidos patamares mínimos de bem-estar econômico e social. Efetivamente, a sociedade pluralista reclama um Estado que se amolde ao modelo formatado pela CRFB/88, isto é, um Estado de Direito (Pós-Providência), de desiderato social, tributário e distribuidor, voltado para a persecução do bem comum de forma otimizada, democrático em seus fundamentos. Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito apenas cumpre os objetivos fundamentais da República e atende legitimamente aos anseios populares se, por um lado, possibilitar a participação democrática dos administrados na Administração Pública e, por outro, proporcionar uma administração pública mais eficiente, que atenda de forma otimizada ao bem comum.

Para tanto, ao lado da inarredável necessidade de uma política globalizante mais justa e fraterna por parte dos países mais ricos, exige-se o mergulho no desafio de tornar a Administração Pública mais democrática e mais eficiente. Por certo, assim, o modelo de

---

80 Nesse sentido, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade – Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 4 - 5.

Administração Pública deve ser revisto e aperfeiçoado. Da mesma forma, urge que novas estratégias de atuação sejam buscadas.

A Administração Pública do Estado Democrático de Direito tem a necessidade de assegurar o bem-estar dos indivíduos e a dignidade da pessoa humana, portanto, está sujeita a um dever de eficiência (pública), que se traduz na necessidade de persecução otimizada do bem comum, contando com recursos escassos e insuficientes para dar plena satisfação aos interesses públicos. O Estado, para tanto, deve dispor de novas estratégias; utilizar práticas gerenciais modernas; estar apto a atender às novas necessidades dos administrados, mas, à luz de uma ideia de eficiência pública, não pode abdicar de sua visão pública e, em homenagem ao princípio democrático, deve estruturar uma administração pública aberta e participativa.

As atividades estatais de persecução do bem comum, no Estado pluralista, acham-se distribuídas amplamente pelos órgãos componentes da malha administrativa. A própria possibilidade de atuação em prol do bem comum acha-se disseminada pelos vários órgãos do Estado, portanto, não se pode separar um órgão como aquele responsável pela busca do bem comum. A propósito, é bem adequada a lição de Massimo Severo Giannini,<sup>81</sup> que percebe que se apenas um órgão administrativo cuidasse de todos os interesses da Administração Pública, alguns interesses seriam totalmente sacrificados em benefício de outros que o órgão considerasse, segundo seu próprio juízo, prevalentes.

O Estado, indiscutivelmente, no mundo atual, ainda é a única organização, operando em larga escala, capaz de conter os interesses privados em limites socialmente razoáveis,<sup>82</sup> entretanto, as organizações estatais não são as únicas estruturas aptas à persecução do bem comum e promoção da justiça social. Nesse sentido, cabe ao

---

81 Cf. GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho...*, cit. p. 171.

82 Nesse sentido, GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho...*, cit. p. 87.

Estado reconhecer e possibilitar a atuação de organizações públicas não estatais, e com elas articular-se, como estratégia democrática e eficiente de persecução do bem comum.

No mundo moderno complexo e pluralista, a modelagem pesada de uma Administração Pública (estatal) não consegue (ou não pode) deixar suas características burocráticas; da mesma forma, não é capaz de assegurar sozinha a persecução otimizada do bem comum. A necessidade de perseguir fins díspares vai implicar a necessária repartição de competências por entre os diferenciados órgãos administrativos e entidades não estatais, sendo esse fator determinante para o abandono das estruturas hierárquicas monolíticas e enrijecidas. Ao contrário, o governo deixa de ser o vértice da pirâmide burocrática para se tornar parte de um sistema dominado pelos grandes serviços estatais articulados em rede (escola, saúde, transportes, previdência, etc.).

Do Estado Liberal para o Estado de Direito de desiderato social, o progressivo alargamento de interesses suscetíveis de tutela pública determinou a impossibilidade de um único ente (o Estado) de satisfazer a totalidade dos interesses da sociedade, exigindo-se, assim, coordenação e/ou controle indispensáveis à unidade global da atividade administrativa.<sup>83</sup> Como afirma Paulo Otero, “cada vez mais, o Governo representa apenas parte de uma estrutura administrativa complexa que se organiza sob a forma de rede”.<sup>84</sup>

Como pondera Sabino Cassese, o governo pode ser entendido, no máximo, como um diretor de orquestra que segue uma partitura.<sup>85</sup> Administração Pública não existe mais; existem “Administrações Públicas”.<sup>86</sup> Nesse contexto, o Estado Pós-Providência

---

83 Nesse sentido, OTERO, Paulo. *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Editora Coimbra, 1992, p. 27-29.

84 Cf. OTERO, Paulo. *Conceito...*, cit. p. 27-29.

85 Cf. SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Alameda, 1998, p. 92.

86 Tomando a expressão de Mario Nigro, cumpre verificar SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca...*, cit. p. 91.

só pode ser um Estado que lance mão de múltiplas estratégias para o atendimento do bem comum, seja através da atuação do próprio Estado, seja através da atuação do setor público não estatal.

O Estado de desiderato social, em sua quarta fase (Pós-Providência), assim, deve abandonar eleitoreiras políticas assistencialistas e se voltar para a montagem da infraestrutura necessária à adequada atuação das diversas Administrações Públicas, estatais ou não estatais, e, ao mesmo tempo, articular-se e, por vezes, coordenar ou fomentar essa rede organizacional prestacional complexa, dando condições, ainda, para que a própria coletividade, por si, democraticamente, possa atender e/ou desenvolver novas estratégias de atendimento das necessidades coletivas.

Por outro giro, no Estado tipicamente tributário e distribuidor, a atividade financeira se desloca para a redistribuição de rendas, através do financiamento da prestação de serviços públicos ou da entrega de bens públicos. O Estado Distribuidor procura pela via da despesa pública reduzir as desigualdades sociais e garantir as condições necessárias às prestações públicas nas áreas da saúde, educação, etc.

As estratégias de atendimento das necessidades sociais através da atuação em rede das diversas “Administrações Públicas” e das entidades públicas não estatais reclamam também uma nova modelagem do Estado Tributário Distribuidor. O funcionamento do Estado tipicamente tributário e distribuidor altera-se a partir do momento em que os cofres públicos deixam de ser o caminho único para o fluxo dos recursos tributários que, posteriormente, devem retornar às coletividades carentes através da prestação de serviços públicos. O Estado Pós-Providência pluralista deve valer-se de estratégias extrafiscais de incentivo e não apenas de fomento financeiro à atuação de entidades não estatais e de comunidades carentes diretamente envolvidas.<sup>87</sup>

---

87 Como pondera Ricardo Lobo Torres (Curso..., cit. p. 9), o Estado moderno fundamen-

As estruturas burocráticas e políticas consomem, hoje, recursos vultosos e cada vez menos benefícios trazem para a sociedade. Assim, significativa parcela do dinheiro arrecadado com tributos é perdida no caminho que vai da arrecadação à efetiva utilização dos recursos, no interior de uma máquina administrativa prestacional ineficiente; uma significativa massa de recursos tributários é consumida nos meandros administrativos. Novas estratégias de incentivos, que possibilitem que os recursos tributários fiquem diretamente nas coletividades, sem ter de percorrer todo o caminho administrativo, entrando e saindo dos cofres públicos, são estratégias (extrafiscais) adequadas para um Estado que deve perseguir incessantemente a eficiência pública. Apenas assim as estratégias de atuação articulada do Estado Pós-Providência podem ganhar reforço e viabilidade.

As camadas sociais mais necessitadas, desempregadas ou subempregadas, discriminadas, em um Estado distribuidor que pretende (e deve) ser democrático, necessitam da adoção de estratégias diversas de atendimento das necessidades sociais, que possibilitem a aproximação do Governo com a sociedade organizada. Nesse cenário, desponta a necessidade de se adotar estratégias de atuação que possibilitem fomentar ou favorecer o atendimento das necessidades sociais através da atuação de grupos ou organizações da sociedade civil que atuem diretamente junto aos segmentos sociais mais carentes.

O modelo de Estado Providência assistencialista fracassou, mas as urnas e o clamor da massa de excluídos fizeram naufragar também as tentativas de retorno ao Estado mínimo. Mínimos devem ser os desvios e as perdas dos recursos públicos; máximo deve ser o atendimento das necessidades das coletividades carentes.

---

ta-se na receita de tributos provenientes da economia privada, entretanto, os impostos deixam-se impregnar pela finalidade social ou extrafiscal, visando desenvolver certos setores da economia ou de inibir consumos e condutas nocivas à sociedade.

No Estado Pós-Providência, a atuação em prol do bem comum deve ocorrer através de uma rede articulada que congregue e envolva as comunidades carentes diretamente envolvidas, as organizações públicas não estatais (terceiro setor) e as entidades e órgãos da Administração Pública, em um círculo virtuoso de revisão de práticas sociais, de mobilização e de organização popular, favorecendo a cidadania comunitária.<sup>88</sup> A Administração Pública do Estado Pós-Providência deve conviver, assim, com organizações públicas não estatais e com a atuação autônoma, direta e solidária, de comunidades mobilizadas no atendimento de suas próprias necessidades de sobrevivência digna, sem os laços de dependência direta do aparato estatal.

A formatação democrática e eficiente do Estado exige que, ao lado da atuação da Administração Pública central, seja viabilizada e fomentada a atuação cidadã do povo mobilizado, envolvido por um senso de responsabilidade social, para o atendimento das necessidades de um povo fragilizado pela exclusão social.

Nas palavras de Miracy Gustin:<sup>89</sup>

“Isso pressupõe administrações modernas que possam selecionar, com lucidez política, as ações sociais que sejam prioritárias para um desenvolvimento sustentável. O velho modelo de políticas sociais assistencialistas já se exauriu, assim como as pregações quanto a um Estado mínimo. A condição ideal será alcançada, portanto, quando o Estado se tornasse capaz de responder às reivindicações coletivas para uma inclusão socioeconômica eficaz dos grupos marginalizados”.

Recolhendo as ideias lançadas ao longo do texto, pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito modelado pela CRFB/88

---

88 Cf. GUSTIN, Miracy. Importância da constituição de capital social e humano em comunidades periféricas e de exclusão. *Revista governança social*. Belo Horizonte, Ano I, Edição 3, p. 13, ago./nov. 2008.

89 Cf. GUSTIN, Miracy. Importância..., cit. p. 10.

e reclamado pela sociedade pluralista é um Estado Pós-Providência de fundamentos democráticos; um Estado da Justiça Social que deve perseguir incessantemente o atendimento otimizado do bem comum. Este modelo exige a estruturação de uma Administração Pública democrática, que persiga a eficiência pública e que favoreça a participação popular. Só assim é possível cumprir o desiderato constitucional fulcral da dignidade da pessoa humana; só assim é possível se dar observância aos paradigmas do Estado Democrático de Direito.

Por certo, o modelo de Estado Pós-Providência que possa dar suporte a uma Administração Pública mais democrática e eficiente necessita ser revisto, entretanto não se admite mais arrancos reformistas ou modelos teóricos mágicos. Grande parte do êxito das sociedades ocidentais avançadas deve-se ao fato de que evoluíram em direção a contextos institucionais que favoreceram mudanças incrementais contínuas.<sup>90</sup>

A mudança é necessária, mas esta pressupõe processos de modernização incrementais e contínuos, ou seja, processos graduais, consequentes, sopesados,<sup>91</sup> nos quais a sensibilização dos partícipes, a capacitação para o exercício da cidadania e a abertura à participação se façam presentes. Obviamente, fases mais contundentes deve haver, entretanto, não todas de uma vez e nem de uma vez por todas.

---

90 Cf. CATALÁ, Joan Prats I. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. Tradução brasileira. In: BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (Coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 293.

91 Como bem pondera Donald F. Kettl (The global revolution: Reforming government sector management. Tradução brasileira: A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (Coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 76-77), "reformas autênticas no setor público exigem esforço concentrado e duradouro."