# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

## I

O que é Administração Pública?

Qual a relação que existe ou deve existir entre a Administração Pública e os Princípios Fundamentais da Constituição Federal?

Tendo em mente a lógica da Constituição Federal de 1988, vê-se que os Princípios Fundamentais dos arts. 1º e 4º compreendem disposições a serem obedecidas na análise de todo texto constitucional. Nesta perspectiva, as perguntas que iniciam este artigo não são pouco relevantes. Na tentativa de esboçar respostas ou direcionamento às mesmas, deve-se apontar as falácias dos discursos dominantes que, tanto a nível científico como de senso comum, permeiam os conceitos a serem analisados, e então indicar vias alternativas para uma efetiva Administração Pública Democrática em nosso país.

ALEXANDRE BERNARDINO COSTA
Mestrando em Direito na UFSC

## II

Para estabelecer a relação entre os Princípios Fundamentais e a Administração Pública, esta será entendida como — "*A atividade desenvolvida pelos três Poderes do Estado, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, obedecendo aos princípios que regem esta atividade: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37 da CF), e os Princípios Fundamentais da Constituição Federal (arts. 1º, 2º e 4º), visando a consecução dos Objetivos Fundamentais (art. 3º da CF)*"[1].

Como conceitos auxiliares serão entendidos: Estado a partir de Poulantzas, como superestrutura dotada de relativa autonomia de poder frente às classes sociais, mas ao mesmo tempo esfera política no seio da qual também se travam as lutas de classes[2]; o Direito, como afirma Lyra Filho "... *se apresenta como positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais e formula os princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda*"[3]; e Democraria na forma proposta por Bobbio, como "... *um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda coletividade são tomadas por todos os membros que a compõem*"[4].

## III

Como ponto de partida será tomado o primeiro princípio que está disposto no **caput** do art. 1º da Constituição Federal —

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

A construção teórica liberal vincula Democracia ao direito positivo, como argumento do controle do poder do Estado pela Lei, ou melhor, como afirma Ives Gandra *"a submissão do Estado de Direito"*[5].

Não é porém, do controle exercido pelo Direito (estanque) no Estado (igualmente estanque) que advém a Democracia. A formulação isolacionista faz um corte irreal para preservar, manter as coisas como estão, servindo assim para assegurar a hegemonia burguesa nas sociedades capitalistas. Torna inoperante a Administração Pública, na medida em que, com uma abstração prévia e distante, ignora a complexidade e dinamismo do processo de normatização, administrando de cima para baixo.

O Estado de Direito positivista gera também uma burocracia cada vez maior, dada a impossibilidade de satisfazer às expectativas sociais, que neste sentido, são atendidas até o ponto de manutenção do **status quo**.

Sustento aqui que só a redefinição cotidiana dos conceitos de Estado e de Direito pode possibilitar o atingimento, via Administração Pública democrática, dos objetivos propostos pela Constituição Federal (art. 3º).

Os três princípios que seguem: SOBERANIA, CIDADANIA e DIREITOS HUMANOS (art. 1º, I, II e III da CF), são fundamentais para o entendimento da democracia na Administração Pública por definirem seu sujeito/objeto.

Na análise de Cidadania e Soberania, respectivamente Leo-

nel Rocha e Vera Andrade afirmam a multiplicidade de significações dos termos, possuindo ambos um forte sentido democrático. Construções teóricas como estas, que fogem ao padrão da retórica liberal, destruindo as limitações existentes nos discursos dominantes põem fim à forma dissociada da relação Estado administrador x Cidadão administrativo. Ao invés de conceber o Estado como instância superior que realiza a administração, passa a fazê-lo nas relações de classe, aumentando assim não o discurso jurídico, mas o direito enquanto intermediação de poder. Possibilita-se uma dimensão político-democrática dos conceitos de Cidadania e Soberania, e conseqüentemente, a compreensão da Administração Pública a partir da Sociedade Civil e do Estado, sem entendê-los como coisas completamente distintas[6].

Outro ponto fundamental é a idéia de José Eduardo Faria de "*Coporativismo societal*", onde estão imbuídos os conceitos de soberania popular e cidadania coletiva. Nesta perspectiva, são sujeitos de deveres e direitos não só os indivíduos isoladamente, mas os grupos e as classes sociais. Tal concepção busca contrapor-se à mecânica na qual "*... o direito privado vem sofrendo um processo de 'publicização' e o direito público, por sua vez, submetendo-se a um processo de 'administratização' (...) A legislação, desse modo, foi reduzida à simples expressão (...) de interesses corporativos e vontades privadas dos grupos e classes dominantes*"[7].

O entendimento de Soberania e Cidadania aqui exposto é fundamental para que a Administração Pública cumpra o seu papel da identificação com o sujeito/objeto - o ser humano inserido na

sociedade.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA é garantida como princípio no art. 1º, III, entende-se aqui que tal dignidade só é real na medida em que, em um processo democrático através do exercício da soberania popular e da cidadania "... *o todo contribui para cada um*", como diz Cesar Pasold, através de efetiva Justiça Social levada a cabo pela Administração Pública, fazendo dos Princípios Fundamentais verdadeira prática e não como mito político-jurídico[8].

A prática administrativa passa necessariamente pelo princípio — VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA (art. 1º, IV da CF). Os valores que são definidos no embate das classes sociais e na luta dos sindicatos contra a exploração do trabalho resultaram em um avanço (jurídico positivo) no texto da Carta Constitucional de 1988: direito de greve e outros benefícios (licença paternidade, licença gestante, horas extras etc). Porém, todas conquistas ficaram por ser reguladas por lei complementar. Iniciou-se assim a batalha regulamentar, vencida juridicamente pelo capital através do Executivo com a medida provisória nº 50, que por sua vez, não teve eficácia junto aos movimentos operários.

Mas, o que tem a ver a Administração Pública com o movimento sindical, regulamentação do direito de greve e valores sociais do trabalho?

Tudo. Liberdade, justiça, solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização e desenvolvimento nacional — Objetivos Fundamentais da CF (art. 3º) — só são possíveis através do trabalho. As relações capital/trabalho e a eliminação da explora-

ção do trabalhador pelo capital são assim essenciais à Administração Pública.

Os três princípios seguintes são correlatos e fundamentais na medida em que vinculam-se à Democracia — PLURALISMO POLÍTICO, TRIPARTIÇÃO DE PODERES e FEDERALISMO.

O Pluralismo Político deve ser entendido a partir do dissenso. Em contraposição à concepção de que a sociedade move-se por consenso (o que é um mito), a expressão plural da política é exatamente o conflito, propulsor da Democracia, implicando em uma luta pela hegemonia no interior e fora do Estado.

Uma vez admitido o conflito, este passa a permear a Administração Pública, levando a uma real possibilidade de Justiça Social, na medida em que os interesses coletivos estão determinando a ação administrativa. Ao admitir-se a pluralidade para além do mecanismo estatal há uma efetiva captação das necessidades emergentes, sem exclusão de grupos e/ou classes.

O princípio da Tripartição de Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário independentes e harmônicos entre si — é adotado ao longo de nossa história republicana (no Império existia o Poder Moderador que se sobrepunha aos outros — Constituição de 1824 arts. 10 e 98).

Porém, esta divisão dos poderes para atender à máxima-poder freia poder, não passa também de um mito. Althusser justifica a ilusão expondo que Montesquieu admite o veto do Rei e o Poder Judicial resulta de "*algum modo nulo*"[9].

Embora seja um mito, a separação dos poderes é necessá-

ria. Isto porque historicamente desde o tempo da Proclamação da República ocorreram períodos alternados de crescimento dos processos democráticos, quando a tripartição foi mais real, e períodos autoritários, quando o Poder Executivo era fortalecido e tomava-se o comando do Estado através dele.

Na análise do texto constitucional observa-se um Executivo forte, um razoável fortalecimento do Legislativo e um Judiciário fraco. Tais afirmativas são inaceitáveis se inseridas no contexto sócio-político de transição, que exige três Poderes fortes para afastar o fantasma do autoritarismo burocrático-militar. O avanço da Carta Magma em reconhecer a Administração Pública nos três Poderes significa mais vias de acesso e luta pela hegemonia, fortalecendo a Democracia e possibilitando eficácia administrativa.

O princípio FEDERATIVO tem sua origem na formação dos Estados Unidos da América, pela associação das treze colônias ao tempo da independência. Conforme Frederico Marques, no Brasil ocorreu o contrário, ou seja, um "*federalismo de dissociação*"[10].

A Constituição Federal acolhe a Federação incluindo até o Município na formação da República Federativa do Brasil (arts. 1º e 18). Mas, ao regulamentar a organização do Estado (Título III), e em especial a Administração Pública (cap. VII do mesmo título) fica clara a preocupação maior em privilegiar aspectos técnico-burocráticos centrais em detrimento dos Princípios Fundamentais, em especial o Federativo.

Os sucessivos períodos autoritários, que centralizam sempre mais as decisões político-administrativas revelam a necessi-

dade da descentralizaçao. Sendo Federaçao e Democracia conceitos correlatos, só a proximidade do aparelho estatal da sociedade civil possibilita o atingimento dos objetivos elencados no art. 3º da CF, de forma democrática real.

## III

O simples passar de olhos no que foi até aqui exposto sobre os Princípios Fundamentais da nova Constituição leva a um tema central — a Democracia. Discutir, portanto a Administração Pública significa discutir, política e juridicamente, a real possibilidade democrática no Brasil.

Desta forma, a chamada "*transição democrática*" torna-se fundamental para a análise. É importante lembrar que o período de transição iniciou-se em 1974, e ela "... *se faz pelo alto*" como diz Weffort[11]. Através da "*democracia relativa*" do governo Geisel, da "*abertura democrática*" do governo Figueiredo, na eleição, pelo colégio eleitoral, de Tancredo Neves, e na "*conclusão da transição democrática*" por José Sarney. Mas, aonde está a sociedade civil?

Ao buscar a transição por via autoritária nega-se a própria Democracia. Mas isto em parte é somente um discurso, mesmo porque, seria muito difícil que os sujeitos da história (elite governante da ditadura) tivessem acordado numa bela manhã de sol e resolvessem iniciar, lentamente, sem choques, um processo gradativo para entregar o poder nas mãos do povo, e irem para suas casas dormir.

O discurso (em parte real, por sua penetração ideológica) que sustenta a transição autoritária e pacífica, faz o mesmo com os mitos jurídico-políticos positivistas dos Princípios Fundamentais da CF. Serve ainda de suporte para a Democracia no papel, consolidada com a eleição presidencial. Justifica por fim uma Administração Pública centralizada, burocrática e efetivada de cima para baixo.

A verdadeira transição democrática ocorre por força da sociedade civil, através de manifestações múltiplas, legais ou não.

Sabe-se, a esta altura, que embora privilegiada em relação às Constituições anteriores, a Administração Pública ainda é concebida, no texto legal, de forma estanque, central, burocrática e isolada. Mas a partir do momento em que o Direito deixa de ser identificado simplesmente com a norma, abre-se possibilidade para uma transformação radical: sua inserção na sociedade, a partir de princípios democráticos e visando objetivos também democráticos é a operacionalização da transição real.

A problemática administrativa, por ser de natureza política, é também ética. De tal sorte que até um Ministro de Estado já falou na crise moral do país. Esta crise afeta diretamente a Administração Pública por ser um de seus princípios: a Moralidade (art. 37 da CF). A doutrina corrente dispõe sobre o princípio de forma legalista, mas não é esse o ângulo a ser tomado para a análise.

Dentro da crise moral inserem-se as camadas mais abastadas da sociedade, a classe média e classe baixa. Segundo Jurandir

Freire Costa daí surge a "*razão cínica*" na "*lei de Gérson — leve vantagem em tudo, certo*". Esta crise moral é levantada em toda crítica à Administração Pública, mas o ponto esquecido é: o conceito está errado, considerando a ausência de moral através da Administração Pública e o Direito entendidos de forma mítica, não real, ao contrário do exposto aqui sobre os Princípios Fundamentais[12].

O desaparecimento da crise moral ocorre com a introdução do elemento utópico realizável: a Democracia. Freire assinala ter "*... certeza de que existem pessoas que estão se associando, que estão defendendo seus interesses de maneira legítima, que estão lutando por algumas coisas melhores. (...) em certos subúrbios, comunidades de bairro, você ainda vê práticas de solidariedade, certos objetivos que tentam cumprir coletivamente*"[13].

Os Objetivos Fundamentais (art. 3º da CF) possuem caráter democrático fazendo parte, portanto, da utopia realizável. Desta forma, não podem ser considerados de maneira diversa da utilizada para abordar os Princípios Fundamentais. É necessário entendê-los a partir do Direito construído no dia a dia, sem contudo deixar de lado o que está escrito, ao contrário, a redefinição diária está inserida na busca democrática de atingir os fins pretendidos.

A Administração Pública resulta em uma luta jurídico-política pela Democracia, que para José Eduardo Faria "*... enquanto dimensão simbólica da política que se abre interrogativamente em direção a um futuro visto como problema e jamais como certeza, é um permanente vir a ser que se enriquece e revigora nos movimen-*

*tos de questionamento contínuo do estabelecimento, na luta por novos direitos que alargam, reformulam ou mesmo contradizem os já concedidos e na permanente restituição do social e político"*[14].

NOTAS

1 - Conceito formulado a partir de: CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo.** São Paulo, José Bushastsky, 1972. p.12.
MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 12.ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986. p.58.

2 - POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Trad. Rita Lima. 2.ed. Rio de Janeiro, Graal, 1985. 302p.

3 - LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito.** 9.ed. São Paulo, Brasiliense. 1988. p.124.

4 - BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo? Discussão de uma alternativa.** Trad. Iza de Salles Freaza. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. p.80.

5 - BASTOS, Celso Ribeiro & GANDRA, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo, Saraiva, 1988. p.215.

6 - ROCHA, Leonel Severo. **A Problemática Jurídica: uma introdução transdisciplinar.** Porto Alegre, Fabris, 1985. 120p.
ANDRADE, Vera Pereira Regina. **O Discurso da Cidadania: das limitações do jurídico às potencialidades do político.** Dissertação submetida ao CPGD/UFSC.

7 - FARIA, José Eduardo (org.). **A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança.** Brasília, Unb, 1988. p.56.

8 - PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo.** Florianópolis, Estudantil, 1988. p.73.

9 - ALTHUSSER, Lois. **Montesquieu, a política e a história.** 2.ed. Ed. Trad. Luiz Cary e Luisa Costa. Lisboa, Presença s.d. p.128.

10 - In: MUKAI, Shio. **Administração Pública na Constituição de 1988.** São Paulo, Saraiva, 1989. p.4.

11 - WEFFORT, Francisco C. **Por que Democracia?** 4.ed. São Paulo, Brasiliense, 1986. p.53.

12 - COSTA, Jurandir Freire. In: **Isto é Senhor.** São Paulo, Ed. Três, 11/07/1988. p.6.

13 - Id. ibid., p.8.

14 - FARIA, José Eduardo. **O Brasil pós-constituinte.** São Paulo, Graal, 1989. p.94-5.