

RECEBIDO EM: 27/02/2017

APROVADO EM: 19/06/2017

DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE NA ATUAÇÃO BUROCRÁTICA

DEMOCRACY AND LEGITIMACY IN THE BUREAUCRATIC ACTION

Paulo Valdemar da Silva Balbé

Mestre em Direito pelo IMED-RS. Professor das disciplinas de Direito Empresarial e Direito Tributário nas Faculdades João Paulo II -Passo Fundo/RS. Procurador da Fazenda Nacional.

Salete Oro Boff

Pós-Doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina . Doutora em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos. Mestre em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos. Professora do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da IMED.

Professora do IESA.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A ideia de Estado Moderno. Principais características; 2 A burocracia e sua relação com o “Estado”. Interferências, influências e limites de atuação; 3 Democracia. Representação e participação popular na execução das funções administrativas;

4 Atividade burocrática e regulamentação. Tensão entre legalidade e legitimidade; 5 O uso da tecnologia e sua contribuição para a participação democrática na seara administrativa; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: No presente artigo explora-se a viabilidade do implemento de ferramentas de participação democrática nas estruturas e procedimentos da burocracia estatal. Para esse propósito realiza-se uma abordagem acerca dos fundamentos e do modo de exercício do poder no Estado Democrático de Direito, à luz das categorias “Estado” e “burocracia”, desenvolvidas por Max Weber, e da ideia de legitimidade procedimental do Estado, defendida por Jürgen Habermas. Questiona-se em que medida “Estado” e “Governo” podem convergir no aparato burocrático, especialmente mediante a viabilidade do incremento de participação popular nos atos praticados pela Administração, mediante utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação. Utiliza-se o método dialético e os procedimentos histórico e funcionalista e técnica de pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Moderno. Poder. Burocracia. Legitimidade. Democracia.

ABSTRACT: the present article explores the feasibility of implementing democratic participation tools in structures and procedures of state bureaucracy. For this purpose, the fundamentals and the way of exercising power in the Democratic Rule-of-Law State are addressed, in light of the categories of “State” and “bureaucracy” developed by Max Weber and the idea of procedural State legitimacy defended by Jürgen Habermas. The work questions to what extent “State” and “Government” may converge in the bureaucratic apparatus, especially by the feasibility of implementing popular participation in the acts practiced by the Administration, using Information and Communication Technologies. The dialectical method is used, as well as historic and functionalist procedures and bibliographic research technique

KEYWORDS: Modern State. Power. Bureaucracy. Legitimacy. Democracy.

INTRODUÇÃO

As relações entre o Estado e os cidadãos usualmente são pautadas pela dificuldade de compreensão, antagonismos e niilismo. Essa prerrogativa não é recente, dado que a tensão entre a liberdade individual e a observância às ordens do Soberano já eram desde a Idade antiga objeto de estudo pelos filósofos clássicos.

O que mudou foi o grau de complexidade, de sofisticação, de refinamento teórico utilizado para a justificativa do poder. É possível arriscar que o acréscimo dessa exigência de justificação, de legitimidade, atingiu um ponto crítico com o Estado Moderno, mormente o Estado de Direito, cujos fundamentos finalidades e limites repousam no estatuto normativo.

Inerente ao Estado Moderno, a burocracia, tomada em uma acepção ampla, consiste em uma ferramenta imprescindível para a consecução dos fins do Estado. No processo de discussão, regulamentação e execução dos atos normativos, assim como na prática diuturna da miríade de situações que demandam a atuação estatal, incontáveis atos administrativos são praticados, grande parte por agentes públicos.

Apesar da crescente utilização de meios automáticos informatizados, ainda não se chegou à esperada (ou temida) substituição das relações tensas entre administrados e agentes públicos, estes retratados amiúde pela literatura como taciturnas figuras atrás de balcões de repartições públicas.

Para a compreensão das relações de poder entre Estado, burocracia e cidadãos é valioso o estudo de Max Weber, sobretudo o desenvolvimento das categorias de dominação legítima trabalhadas em alguns de seus livros. Percebe-se que a burocracia, no exercício do poder, tende a sofrer influência e ser utilizada como instrumento de dominação.

Em razão dos anseios do regime democrático, decorrente da soberania popular, surge a importância em perquirir se no funcionamento da máquina burocrática, na execução das atividades administrativas estatais, há espaço ou não para o exercício da participação democrática dos cidadãos. E se existe essa possibilidade, como conciliá-la com o controle de legalidade, também exercido pela via jurisdicional? Como instituí-la?

Trabalha-se com a hipótese de viabilidade do exercício do controle de legitimidade, mediante participação popular, sobre os atos administrativos normativos, na parte em que possam instituir, ainda que reflexamente, obrigações e procedimentos, acarretando prejuízos ou empecilhos, de modo não razoável, aos cidadãos.

O artigo inicia com uma revisão dos principais estudos que contribuíram para a construção teórica do Estado Moderno, com ênfase no trabalho de Thomas Hobbes e no desenvolvimento do processo de legitimação do poder com base nas normas e estatutos jurídicos. Busca-se, em seguida, com referencial em Max Weber, definir a burocracia e seu surgimento, bem como compreender as relações existentes entre o poder político, Estado e administração burocrática, sobretudo quanto ao tema do controle de legalidade.

A terceira parte do trabalho dedica-se à análise da democracia e à sua definição, como regime de governo e, especialmente sua perspectiva procedimental. São trabalhadas as concepções republicanas e liberais em relação à legitimidade do poder, resultando na conclusão pela possibilidade de aferição da legitimidade nos atos administrativos regulamentares. O trabalho segue com a identificação das categorias de agentes públicos, sob a ótica de Weber, descrevendo a amplitude de suas funções em relação aos atos normativos regulamentares. No mesmo tópico estuda-se a hipótese de controle da legalidade, seus limites e deficiências e conclui-se pela necessidade de criação de mecanismos alternativos para o exercício da participação popular, como forma complementar de controle da legitimidade na seara administrativa.

Na quinta parte realiza-se a definição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), seu uso pelo Estado e sua relação com o incremento do processo democrático. No desfecho do artigo confirmam-se as hipóteses inicialmente desenvolvidas, concluindo-se pela viabilidade de utilização das TIC's para o controle de legitimidade dos atos produzidos pela estrutura burocrática estatal.

Para a abordagem do tema utiliza-se o método dialético, sobretudo consideradas as contradições e evolução histórica dos institutos e categorias tratados. Utiliza-se, no desenvolvimento do trabalho, os procedimentos histórico e funcionalista, mediante revisão bibliográfica de livros e artigos relacionados ao objeto do estudo.

1 A IDEIA DE ESTADO MODERNO. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Estado é uma categoria trabalhada nas ciências sociais aplicadas que possui várias definições, dependendo das diversas bases teóricas e, principalmente, da análise do contexto histórico e geográfico, pois sempre estará relacionado com as aglomerações populacionais humanas.

O termo reveste-se de ampla margem de interpretação, sendo esse o motivo pelo qual muitos dos estudiosos o tem substituído pela expressão “sistema político”, supostamente mais neutro, pois não carregado de conotações tradicionais ambivalentes¹.

Uma possível definição ampla de Estado seria essa: Estado é um ente abstrato cuja fundamentação ontológica encontra-se na crença metafísica ou na convenção dos indivíduos. Congrega vários sujeitos dentro um espaço territorial delimitado, possibilitando uma organização das relações sociais mediante a observância de normas (jurídicas, éticas) ou padrões culturais convencionados ou impostos (porém aceitos ou tolerados), garantidos coercitivamente por estruturas complexas.

Acresça-se a essa definição o exercício da soberania, definida como a capacidade exclusiva de exercer a força para a garantia da obediência de seus comandos pelos seus súditos. Especialmente nessa característica, Weber elabora seu conceito de Estado, qualificando-o como “detentor do monopólio da coação física legítima”².

Contudo, para o desenvolvimento do tema proposto – que não tem como objeto a ampla compreensão histórica do termo, mas sim os reflexos do funcionamento dessa categoria no período mais recente – a abordagem da análise permanecerá restrita à definição de “Estado Moderno”.

As características mais marcantes do Estado Moderno foram originariamente idealizadas por Thomas Hobbes (1588-1679) ao romper com os fundamentos metafísicos do poder. Outrora sustentado na ideia de uma “vontade divina”, a origem do Estado passou a ser explicada a partir do pacto dos indivíduos situados em um “estado de natureza” ou “estado de guerra” (ou, melhor dizendo, de insegurança generalizada).

1 BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 76.

2 WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 56.

Os indivíduos, considerados como iguais (e aptos a realizarem trocas comerciais), tem sua liberdade limitada à vontade do Soberano, sobrando pouco ou quase nada de natureza irrevogável ou indisponível, à exceção de seu próprio direito à vida. Nesse sentido são as qualidades distintivas do Estado, nas palavras de Hobbes³:

Todos devem submeter suas vontades à vontade do representante e suas decisões à sua decisão. Isso é mais do que o consentimento ou concórdia, pois resume-se numa verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: “Cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de que transfiras a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”. Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas.

Na visão de Hobbes, a figura do Soberano se identifica com a de seus representantes (indivíduo ou parlamento), de modo que o absolutismo presente na sua teoria não admite a possibilidade de revogação ou destituição do poder, pois a soberania é absoluta.

Embora também partam da ideia de uma convenção dos indivíduos para a saída do “estado de natureza” (e daí sua classificação como ‘contratualistas’), John Locke (1632-1704) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778) divergem em aspectos fundamentais da teoria de Hobbes, sobretudo quanto à possibilidade de destituição dos representantes quando esses não mais cumpram com os interesses do Soberano.

Ainda que Hobbes também confie a organização dos indivíduos à lei, a elaboração dos atos normativos incumbe ao Soberano, que também é o representante (indivíduo ou assembleia) dotado de poderes absolutos. A legitimidade do Estado está assentada, em última análise, na pessoa do Soberano.

Em linha diversa, Rousseau admite a limitação do exercício do poder, pois a lei é elaborada pelos legisladores escolhidos pelo Soberano que, enquanto corpo político constituído pelos próprios aderentes ao contrato social, é o próprio povo. Portanto, na hipótese de os administradores violarem o estabelecido na lei, estariam atentando contra a própria soberania

3 HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 130.

(inalienável e intransferível). Um governo nesses moldes seria sempre provisório porque não possuiria base contratual e, com maior razão, não figuraria como titular da soberania. A consequência nesse caso seria a destituição do governo usurpador.

Em período anterior, quando ainda hegemônica a crença na origem divina do poder, Maquiavel (1469-1527) trouxe importante contribuição para o desenvolvimento da doutrina da razão do estado, demonstrando pela primeira vez a ruptura entre a atuação política e a ação moral (pautada pela religião) e, por conseguinte, deixando à margem de dúvidas de que o critério ético do soberano, conquanto aparentemente deva mostrar o oposto, é pautado pela relação entre os meios e os fins e não necessariamente pela avaliação moral das consequências de seus atos⁴. Aparece a contradição entre as duas categorias posteriormente trabalhadas por Weber: ética de responsabilidade e ética de convicção⁵.

Conquanto já no século XIII os movimentos constitucionalistas buscassem meios para a limitação do poder estatal, ainda não existiam bases teóricas robustas que possibilitassem condicionar a atuação do Soberano às normas elaboradas pelo povo. Seja pela força da doutrina da fé cristã ou pela crença nos direitos naturais, o soberano persistia como centro da autoridade. Em outras palavras: dele emanavam as normas, que deveriam ser observadas pelos súditos.

No Estado Constitucional Moderno, pautado pela autoridade da lei (erigida como instrumento apto a legitimar sua própria existência), os jogos de forças, as disputas pelo poder, são travadas segundo as regras e procedimentos adrede definidos. A obediência ao resultado desses procedimentos, ou seja, a consagração de um novo líder, se deve a fatores diversos, mas caracteriza, sobretudo, uma forma de dominação. Dentre esses fatores destaca-se especialmente a dominação resultante do carisma dos “demagogos” ou políticos profissionais⁶.

O processo de racionalização viabilizou um novo fundamento de legitimidade do Estado Moderno, para além do pacto originariamente imaginado: a lei. É a norma que passa a justificar o uso da força, estabelecendo a organização dos fatores sociais. Portanto, a legitimidade

4 MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O príncipe*. Porto Alegre: LPM, 2006. p. 84-87.

5 WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 113-116.

6 *Ibidem*, p. 89.

é bifronte, pois se aplica tanto no âmbito interno – servindo de alicerce para a própria existência do Estado, conferindo-lhe estrutura e meios de regulação – como também passa a ser um reflexo da autoridade estatal (soberania).

A violência, sob o aspecto material, consubstanciada no temor do indivíduo que poderia sofrer uma morte abrupta em um estado de insegurança generalizado – outrora presente no estado de natureza – foi gradualmente substituída pela violência arbitrária, monopolizada pelo soberano e, mais tarde, pela violência institucionalizada, pulverizada na estrutura do Estado.

Desponta nesse contexto a norma como fundamento de legitimidade do poder, adquirindo importância a ponto de integrar a própria definição do Estado Moderno, o Estado de Direito, daí a concepção atual de Estado como “ordem jurídica”.

Constata-se em Kelsen a tentativa de aprimorar essa racionalidade na busca de uma abstração fundante, a norma fundamental, buscando retirar do Estado quaisquer resquícios de legitimação metafísica. Admissível supor que Kelsen tenha buscado em Weber o fundamento de legitimidade no procedimento⁷.

Portanto, na perspectiva teórica contemporânea o conceito de soberania equivale ao poder de fazer leis, poder este limitado à observância de uma norma superior (Constituição), na qual estão compreendidos a ideia de democracia e de direitos fundamentais, fator que contribuiu para o surgimento da categoria do “sujeito de direito”⁸.

2 A BUROCRACIA E SUA RELAÇÃO COM O “ESTADO”. INTERFERÊNCIAS, INFLUÊNCIAS E LIMITES DE ATUAÇÃO

Para Weber, o exercício do poder ocorre sob a forma de dominação, definida como a “*possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria*”⁹. Na seara pública, ou seja, no que importa ao poder estatal, a

7 CELLA, José Renato Graziero. A crítica de Habermas à ideia de legitimidade em Weber e Kelsen. In: *XXII Congresso Mundial de Filosofia del Derecho y Filosofía Social*. Granada-Espanha, 24-29 maio 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>

8 COELHO, Luiz Fernando. *Aulas de introdução ao Direito*. São Paulo: Manole, 2004. p. 235-236.

9 WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 188.

dominação é exercida por uma autoridade e fundamenta-se no dever de obediência¹⁰. Naturalmente, a obediência não decorre exclusivamente da condição de sujeição do cidadão ao poder do Estado, mas também na crença na legitimidade do poder.

Inicialmente o exercício do poder estatal era confiado a particulares que atuavam em condições semelhantes a mandatários, cumprindo com a função de prover o mínimo de ordem, garantindo a obediência dos súditos, em âmbitos locais. Os detentores de tal poder de mando eram escolhidos segundo convicções pessoais do soberano e se valiam de meios de produção próprios. Essa era a característica da administração feudal¹¹.

A administração pública moderna em Estados desenvolvidos ocorre de forma diversa, posto que, como visto anteriormente, o lastro de legitimidade do Estado Democrático de Direito Moderno reside na racionalização do poder sob a forma de estatutos ou procedimentos ou, sintetizando, na norma. Aliada às normas e estatutos está a exigência de que seus conteúdos decorram do exercício da soberania do povo, mediante participação, direta ou indireta, no processo legislativo.

Uma das consequências do surgimento dos Estados modernos foi a necessidade de um grande e sofisticado aparato administrativo, necessário para conferir efetividade ao plexo de normas criadas com a finalidade de promover a abrangência do poder estatal sob os mais diversos aspectos da sociedade. A dominação exige a administração e, logicamente, esta pressupõe aquela¹².

A criação de estruturas administrativas, também legitimadas pela lei, com seus respectivos estatutos e procedimentos, tornou necessária a existência de um corpo de sujeitos também destinados a dar vida e plena funcionalidade à “máquina estatal”. Nesse contexto surge a concepção de burocracia moderna.

Característico da burocracia é o elevado conhecimento técnico, o alto índice de especialização voltado ao exercício de um limitado poder de

10 WEBER, op. cit., p. 188.

11 op. cit., p. 207.

12 WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elzabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 193.

mando (autoridade¹³) – consubstanciado na faculdade de dar ordens e definir normas coercitivas – que lhe foi conferido pela estrutura. Tais qualidades são corolários da exigência de racionalidade nos trâmites administrativos e, sobretudo, de celeridade e eficácia.

Resulta desse conjunto (conhecimento técnico especializado, objetividade, racionalidade) a característica impessoal da burocracia. Assim expõe Weber¹⁴:

A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apóia (sic) o especialista não envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente “objetivo”, e isto tanto mais quanto mais ela se complica e especializa. E tudo isto a estrutura burocrática oferece numa combinação favorável. Sobretudo é só ela que costuma criar para a jurisdição o fundamento para a realização de um direito conceitualmente sistematizado e racional, na base de “leis”, tal como o criou, pela primeira vez, com alta perfeição técnica, a época imperial romana tardia.

Um dos problemas comuns, nada obstante raramente detectados, consiste em atribuir à burocracia uma característica de neutralidade, ignorando sua capacidade de exercer dominação, quando diretamente influenciada por interesses preponderantes (econômicos e/ou ideológicos, resultantes de disputas de classes ou de estratos representativos de oligarquias).

E nesse aspecto é relevante a constatação empírica, a observância no plano dos fatos e das relações sociais concretas (sobretudo no território

13 Aqui tomado como decorrência lógica do princípio das competências oficiais fixas, trabalhada por Weber (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 198).

14 *Ibid.*, p. 213.

brasileiro), que comprova a costumeira frequência com que o aparato burocrático é utilizado sob um viés político dominante, praticando atos com significativa influência na esfera individual, com prejuízo do amplo debate e de uma deliberação racional das posições envolvidas.

Ainda que a burocracia esteja a serviço do Estado e este, por sua vez, tenha sua soberania garantida pela vontade popular, o fato de o burocrata identificar-se como “servidor do povo” não afasta a possibilidade de que, no exercício de sua competência venha a desempenhar uma posição dominante¹⁵.

Opta-se por tratar algumas características da burocracia, trabalhadas por Weber, como disfuncionalidades à luz dos Estados democráticos de direito, sobretudo quando se tem por escopo a atuação em discordância com os estatutos fundantes do Estado ou quando se pretende afastar a possibilidade de deliberação, de crítica ou de influência popular sobre o conteúdo de seus atos.

Essas disfuncionalidades da burocracia ocorrem de duas formas preponderantes: a) quando serve de mero instrumento (na qualidade de aparelho de dominação legal), posta a serviço de lideranças políticas, detentoras do poder, com atuação ampla no campo normativo infralegal, estipulando hipóteses genéricas e abstratas, criando expectativas para os administrados; b) quando embora não atue na qualidade de uma classe social, “*passa a constituir um grupo de poder dentro do Estado, e um estrato social com status específico dentro da sociedade como um todo*”¹⁶. Nesta última disfuncionalidade reside o problema da ‘autonomia’ da burocracia e não é objeto do presente estudo.

15 Poder, no significado adotado por Weber, consiste na “probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 175). Dominação, por sua vez, consiste em “[...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações C‘obediência’).”

16 GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. p. 41.

Esses fatores, identificados sob uma perspectiva sociológica, não são suficientes para explicar o complexo conjunto de relações entre a burocracia e a própria sociedade, pois, como adverte Martins¹⁷,

[...] a questão clássica do ‘controle de classe’ exercido sobre o aparelho de Estado cede lugar a uma problemática muito mais complexa e que aparece sob a forma de uma ambivalente (e às vezes contraditória) convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe predominantemente capitalista.

O nível de complexidade aumenta na proporção em que se identifica no contexto burocrático categorias diversas de sujeitos, em especial os políticos, os técnicos-políticos e os técnicos, na ótica de Schneider¹⁸, ou os tecnocratas, na dicção de Bresser Pereira¹⁹.

Sem prejuízo da segmentação acima referida, pode-se afirmar que em todas as categorias existe a convicção partilhada de que se está agindo na condição de defensor de um interesse público, atuando na qualidade de representante de um Estado neutro, legítimo árbitro das classes que disputam pelo poder²⁰. Obviamente, o conceito de “interesse público” é, em tais situações, fruto de variadas ideologias e, portanto, heterogêneo.

Dentro desse contexto surge a dicotomia entre “Estado” e “Governo”. O primeiro visto com uma áurea de neutralidade, pois supostamente congrega, pela via do pacto social, os interesses de toda a nação, sedimentados no próprio ordenamento jurídico que lhe conferiu condições de existência e de legitimidade. O último, como manifestação do poder político, exercido pelo grupo dominante, cujo critério de atuação é pautado pela ética de responsabilidade²¹ e, portanto, acostumado a um tipo de atuação que prioriza o alcance dos fins almejados (interesses do grupo em dado momento) em detrimento de sua valoração no campo da moralidade.

17 Apud GOUVÊA, 1994. p. 51.

18 Apud GOUVÊA, 1994. p. 48.

19 Apud GOUVÊA, 1994. p. 42.

20 POULANTZAS apud GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. p. 70.

21 A ética da responsabilidade rege os atos políticos ao passo que o agente busca a satisfação dos fins escolhidos, utilizando-se dos meios necessários para alcançá-los, respondendo pelas consequências previsíveis daquele agir. A ética da convicção resulta do próprio juízo moral do indivíduo que, a despeito das finalidades almejadas, pauta sua conduta segundo sua convicção do “justo” ou do “moral”. (WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. Tradução Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 109-124)

Quanto ao tema atinente ao embate entre a ética de convicção e a ética de responsabilidade, é válida a lição de Bobbio, Matteucci e Pasquino²² ao distinguir nos referidos conceitos uma ética de grupo e uma ética individual

[...] ao lado da razão de Estado, a história nos aponta, consoante as circunstâncias de tempo e lugar, ora uma razão de partido, ora uma razão de classe ou de nação, que representam, sob outro nome, mas com a mesma força e as mesmas conseqüências, o princípio da autonomia da Política, entendida como autonomia dos princípios e regras de ação que valem para o grupo como totalidade, em confronto com as que valem para o indivíduo dentro do grupo.

É certo que um relevante ponto de tensão na relação entre os cidadãos e o aparato burocrático reside no déficit de legitimidade democrática de alguns atos administrativos. Convenientemente, esse problema, que deveria ser enquadrado na categoria das disfuncionalidades da burocracia, é percebido pelo senso comum como vício inerente a qualquer atividade burocrática, pois supõe-se que a burocracia seria dotada por si só de valor negativo intrínseco. Esse tipo de raciocínio reduz substancialmente o fenômeno e funciona como estratagema eficaz para a ocultar a origem da dominação e das múltiplas influências que a burocracia sofre (e exerce) no contexto político, com importantes reflexos na sociedade.

A questão que subjaz no exercício do poder e na existência e funcionamento do aparato burocrático é desvelar seus lindes e compreender os pontos de intersecção ou situações-limite entre a prática de atos administrativos (objetivos, decorrentes das normas e estatutos elaborados como produto da soberania popular) e o exercício da dominação por grupos ou classes. Uma resposta possível, porém, insuficiente, seria a de que um dos marcos para o exercício da atividade administrativa-burocrática residiria na lei, posto que a norma é o elemento fundante e legitimador do Estado Moderno e, conseqüentemente, da própria burocracia.

A legalidade, embora constitua um argumento válido e poderoso, não resolve de modo satisfatório o problema da aferição de legitimidade naquelas situações em que ocorre o exercício de um poder regulamentar pelos diversos organismos que compõem a estrutura da burocracia estatal. Isso porque ao trabalhar com conteúdo normativo (de rigor subserviente aos pressupostos da generalidade e abstração) se está trabalhando com o

22 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. 1

Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Universidade de Brasília, 11 ed. 1998. p. 962.

“nívelamento das diferenças sociais’, pois se baseia em regras gerais que são iguais para todos. É este o terreno onde se desenvolvem os conflitos que se inserem nas tensas relações entre burocracia e democracia de massas [...]”²³

Surge, mais uma vez, o problema da legitimidade, posto que o recurso ao critério da legalidade e, em suma, ao ordenamento jurídico positivo, se assim utilizado como método de controle do poder regulamentar, não raras vezes carece de diretrizes éticas claramente expostas, situação que inviabiliza o exercício de uma censura eficaz realizada pelos próprios mecanismos e instituições burocráticas (interno).

Acresça-se a esse problema a frágil convicção de que outras esferas da burocracia estatal possam exercer o papel de árbitro imparcial em questões não explicitamente abrangidas pela objetividade da norma (especialmente em relação a questões delicadas abrangendo velada disputa pelo poder e exercício de poder dominante).

A busca pelo conteúdo ou substância de metanormas (princípios) na tentativa de – pela via da interpretação e da adjudicação de competência jurisdicional – estabelecer outros padrões valorativos (éticos e morais) para o controle ou censura de atos emanados pelo poder dominante burocrático poderá resultar na modificação do próprio conteúdo de uma norma jurídica²⁴.

Visto desse modo, o exercício de poder dominante pela burocracia e o reconhecimento da exclusividade do controle do poder regulamentar a outras funções estatais – embora essa última situação seja inerente à estrutura do Estado moderno (freios e contrapesos) – podem dar margem a um processo de transferência do poder político ou à hipertrofia de sua atuação, em prejuízo da democracia.

23 GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. p. 41.

24 Veja-se, por exemplo, quando determinado grupo de poder, integrante dos quadros de carreira de outras funções estatais, passa a vindicar (e ter reconhecida) a capacidade de exercer influência e a monopolizar o diálogo do “interesse público preponderante”, utilizando-se de uma racionalidade própria para criação de conteúdo ético e a prática de censura na seara política, inclusive com interferência no próprio conteúdo dos atos políticos, ao estabelecer-lhes novos parâmetros e finalidades.

3 DEMOCRACIA. REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXECUÇÃO DAS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

O conceito de democracia é de difícil construção, dada a complexidade do fenômeno, que poderá apresentar tantos significados quantos forem as perspectivas adotadas. Fixada essa premissa é salutar que para a desincumbência da tarefa a análise seja restrita aos seus pontos essenciais, aos elementos básicos que estarão presentes na sua acepção como regime de governo.

Bobbio afirma que a democracia é “[...] *caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*”²⁵. Acresce a essa definição mais uma: “[...] *é preciso que aqueles chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra*”²⁶.

Utilizando uma acepção mais restrita, limitada à representação, Todorov define democracia como sendo “[...] um regime no qual o poder pertence ao povo [...] a população inteira escolhe seus representantes, os quais, de maneira soberana, estabelecem as leis e governam o país durante um período de tempo decidido de antemão”²⁷.

É comum que ao tratar de regime democrático a primeira referência corresponda ao modelo clássico, do qual é exemplo a assembleia de cidadãos na antiga Grécia. Ainda que útil como tentativa de simplificação, reduz a experiência democrática a uma única situação, peculiar a determinadas época, lugar e tipo de cultura. (outras experiências democráticas também já foram observadas na Idade Antiga, especialmente na Índia, como relata Sen²⁸).

No Estado Moderno, a inclusão da ideia de democracia não foi resultado de uma aplicação isolada de uma construção teórica²⁹, mas fruto

25 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*; uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 18.

26 Ibid., p. 20.

27 TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Tradução Joana Angélica D'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 15-16.

28 SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Donidelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 356.

29 DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 342.

de um processo gradual de modificação de instituições já existentes, como o que ocorreu com a monarquia após o advento dos primeiros movimentos constitucionalistas (na Inglaterra, em 1215) e o surgimento do parlamento³⁰.

Possível afirmar, no decorrer desse processo, que uma das condições para o surgimento da democracia foi o reconhecimento dos direitos naturais, pavimentando o caminho para a instituição de limites ao poder do soberano, sobretudo após a gradual inclusão desses direitos nos ordenamentos jurídicos. Passou-se a considerar o indivíduo e seus direitos naturais como anteriores ao Estado. Nesse sentido afirma Bobbio³¹:

Entre o Estado estamental e o Estado absoluto de uma parte, e o Estado representativo de outra, cujos sujeitos soberanos não são mais nem o príncipe investido por Deus, nem o povo como sujeito coletivo e indiferenciado, mera ficção jurídica que deriva dos juristas romanos e medievais, há a descoberta e a afirmação dos direitos naturais do indivíduo – direitos que cada indivíduo tem por natureza e por lei e que, precisamente porque originários e não adquiridos, cada indivíduo pode fazer valer contra o Estado inclusive recorrendo ao remédio extremo da desobediência civil e da resistência. O reconhecimento de direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário através dos jusnaturalistas, depois também prático e político através das primeiras Declarações de direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado considerado não mais *ex parte principis mas ex parte populi*.

Com o reconhecimento de direitos subjetivos, oponíveis ao Estado, decorre a situação de igualdade, pressuposto ético para a democracia representativa³². E para que ocorresse a igualdade política em Estados de grande escala, como os Estados Nacionais, era imperiosa a substituição da ideia de “democracia direta” ou “democracia de massas” pela de governo representativo³³.

O surgimento da democracia nos Estados democráticos modernos exige condições especiais. Na percuciente análise de Dahl, esses Estados foram apelidados de “poliarquias” e se distinguem dos sistemas não

30 BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 107.

31 *Ibid.*, p. 117.

32 *Ibid.*, p. 117.

33 DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 343.

democráticos ou sistemas democráticos antigos pela presença de instituições políticas que permitem o exercício da democracia em grande escala, a saber:

1. Funcionários eleitos. Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.
2. Eleições livres e justas. Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
3. Sufrágio inclusivo. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
4. Direito de concorrer a cargos eletivos. Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.
5. Liberdade de expressão. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
6. Informação alternativa. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.
7. Autonomia associativa. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse³⁴.

O instituto da representação invoca debates relevantes relacionados à legitimidade do regime democrático moderno, pois não raro apresenta disfuncionalidades ou anomalias como, por exemplo: a) a “profissionalização da política” e o conseqüente surgimento de grupos especializados em promover e facilitar transações entre interessados e os agentes políticos (lobistas); b) a predominância de interesses particulares (ou dos grupos

34 DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 350-351.

de poder em disputa); c) a perda da capacidade dos cidadãos em identificar ideais comuns³⁵.

O predomínio da democracia representativa no Estado Moderno não impede, entretanto, a aplicação de formas alternativas de participação popular em determinadas circunstâncias. Pelo contrário: a utilização de formas de participação direta³⁶ poderá ser compatibilizada como ferramenta de deliberação sobre questões sensíveis, contribuindo para a legitimidade na execução de políticas públicas.

O propósito dos mecanismos de controle ou participação popular na esfera política guarda relação com o aperfeiçoamento da democracia, mas também não oculta a pretensão de incentivo ao desenvolvimento de uma virtude cívica mediante o incremento da participação dos cidadãos na vida política. E é principalmente nessa característica que se identifica a emergência de um Estado republicano e de uma democracia republicana, ou ainda, de um “novo republicanismo”, nada obstante a contradição dos fautores da democracia liberal, para quem o jogo democrático se resume à disputa das elites pela preferência do eleitorado³⁷.

É válido, entretanto, pontuar que o exercício de uma pretensa “virtude cívica” pressupõe o ideal de um “bem comum” a ser perseguido pelo Estado, conceito demasiado ambíguo e impreciso. Partindo dessa premissa – de que o bem comum já não pode ser delimitado por um pequeno grupo de esclarecidos, incumbidos da gestão pública – necessário concordar com Dahl quando afirma que

[...] para que as noções de virtude cívica e de bem comum tenham alguma pertinência no mundo moderno, temos de situá-las no contexto

35 GUÉHENNO, Jean Marie. *O fim da democracia*. Tradução de Howard Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 31-45.

36 Aqui entende-se por formas de participação direta não a democracia direta, caracterizada pela possibilidade de exercício amplo/universal de debates, discussões e decisões políticas por parte de toda a população de um Estado – uma prática inviável nos Estados modernos, no entendimento de Dahl (DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 361) – mas a existência de órgãos ou instituições, situados na própria estrutura política formal, que contemplem procedimentos para o exercício da participação popular (consulta, deliberação), com acesso amplo, franqueado aos cidadãos.

37 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Democracia republicana e participativa*. *Novos Estudos*. Cebrap, 71, p. 77-91, mar. 2005. p. 79.

de sistemas democráticos de grandíssima escala, ou seja, no contexto da poliarquia e do pluralismo que a acompanha³⁸.

A relação entre as condições da poliarquia e o controle popular é notória, especialmente se for considerada a liberdade de expressão, a informação alternativa e a autonomia associativa. Certamente que o espectro de abrangência da participação popular nesse contexto é ainda reduzido, restringindo-se às hipóteses de controle da atuação política dispostas previamente no âmbito normativo. Percebe-se que Dahl não chega a depositar esperanças na participação popular (considerada essa como forma de participação democrática direta) e reconhece a desigualdade entre os cidadãos na poliarquia³⁹.

Além do necessário respeito à pluralidade, a influência da sociedade civil sobre as instâncias políticas, na forma de participação direta, possui condicionantes especiais em razão de sua natureza parcialmente derogatória da representação. Pode-se dizer que a previsão de participação popular sobre limites circunstanciais (dado que não é possível sua utilização permanente) pressupõe organização, o que exige estatuto próprio, considerando que a própria representação política possui fundamento normativo legítimo.

Sobretudo na função administrativa do Estado – incumbida da execução de políticas e cuja atuação esteja limitada ao âmbito legal – a criação de instituições (assembleias, corpos deliberativos, procedimentos) está diretamente dependente do prévio reconhecimento de sua importância pela esfera política tradicional, situação que desemboca na necessidade de sua criação (e conseqüente legitimação) pela via normativa⁴⁰.

Desponta nesse contexto uma alternativa que não vincula a participação democrática às instâncias formais. Consistiria na promoção de discussões racionais e na compreensão de questões de relevância pública pela própria sociedade civil organizada, que atuaria em conjunto com a esfera política. É a proposta de democracia deliberativa de Jürgen Habermas.

38 DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 459.

39 *Ibid.*, p. 430.

40 Cabe citar como exemplo, no caso do Brasil, a existência de inúmeros dispositivos normativos (constitucionais e de estatuto inferior) que preveem a participação direta popular, a saber: 1) artigo 5º, LXIII; 29; 194, VII; 204, II; 2) artigo 48 da Lei nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); 3) artigo 113, §1º da Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações); 4) artigos 4º, II e 44, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da cidade); 5) artigo 3º, V e artigo 9º, II, todos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação); 6)

Habermas adota uma posição relativamente neutra à medida que não se compromete com os ideais democráticos liberais a ponto de aceitar a legitimidade do poder político com suporte exclusivo no resultado da disputa de interesses privados que integram a classe política. Tampouco acolhe o modelo civil-republicano, que pressupõe o exercício da capacidade de participação ativa e um elevado grau de politização dos cidadãos. Contenta-se, em suma, com condições procedimentais que viabilizem um debate racional e a consequente deliberação dos temas identificados pela sociedade⁴¹.

Partindo da ideia de descentralização da sociedade (ou seja, não aceitando sua compreensão com base na suposição da sociedade centralizada na soberania cidadã ou na constituição) o pensamento de Habermas rejeita a dicotomia “liberalismo x republicanismo” e constrói uma “teoria do discurso” na qual as estruturas comunicativas da esfera pública, conquanto não exerçam domínio sobre o poder administrativo, certamente podem influenciá-lo⁴².

A concepção de soberania na ótica de Habermas é por ele explicada nas seguintes linhas:

[...] a soberania não precisa concentrar-se no povo, nem ser banida para o anonimato das competências jurídico-constitucionais. A identidade da comunidade jurídica que se organiza a si mesma é absorvida pelas formas de comunicação destituídas de sujeito, as quais regulam de tal modo a corrente da formação discursiva da opinião e da vontade que seus resultados falíveis têm a seu favor a suposição da racionalidade. Com isso não se desmente a intuição que se encontra na base da idéia (sic) da soberania popular: ela simplesmente passa a ser interpretada de modo intersubjetivista. A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valor como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia⁴³.

41 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 213.

42 *Ibid.*, p. 23-24.

43 *Ibid.*, p. 24.

O que se afigura de excepcional relevância nos processos democráticos acima expostos é a possibilidade de que estruturas dispersas no âmbito da sociedade, com características plurais, porquanto compostas pela associação de diversos indivíduos com concepções de “vida boa” diversas, possam contribuir para a descoberta e debate de novos temas afetos ao interesse público.

E essa “facticidade social”, ou seja, a complexidade social decorrente da pluralidade de interesses e de anseios, não raro é incompreendida ou insuficientemente assimilada pelo modelo de organização do Estado Moderno, que se serve do direito como meio próprio para a redução da complexidade, com a pretensão de suprir lacunas (atividade de coordenação), resultado de um agir político que falha em promover a integração. Nesse contexto a normatização e a institucionalização adquirem, na lição de Habermas:

[...] sentido reflexivo de contramedidas, ou seja, que se dirigem contra uma complexidade social que solapa os pressupostos normativos de uma prática do Estado de direito. Esse tipo de contramovimento que mantém a complexidade está em ação no próprio jogo que envolve a opinião pública informal e a formação institucionalizada da opinião e da vontade, regulada através de processos. Os fluxos comunicacionais da esfera pública política estão especialmente expostos à pressão seletiva da inércia social; todavia, a influência gerada por este caminho só pode transformar-se em poder político quando passar através das comportas do processo democrático e do sistema político em geral, instaurado na forma de Estado de direito [...]. Então se coloca a questão de saber até que ponto esse ‘contramovimento’, inerente às instituições do Estado de direito, é capaz de compensar as limitações comunicativas, cognitivas e motivacionais das quais depende uma política deliberativa e a transformação do poder comunicativo em administrativo. Coloca-se a questão de saber até que ponto a facticidade social desses inevitáveis momentos de inércia constitui um ponto de cristalização para complexos de poder ilegítimos, independentes do processo democrático, mesmo quando a facticidade social já foi considerada na estrutura formal e organizacional de instituições e constituições do Estado de direito⁴⁴.

A democracia vista sob a ótica liberal moderna, embora contemple institutos e procedimentos aptos a viabilizar a participação do cidadão

44 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 56.

na esfera política, sobretudo a garantia de direitos individuais (em especial liberdade de informação e associação), ainda carece de instâncias deliberativas que proporcionem maior permeabilidade de assuntos eleitos pela sociedade civil para compor temas de interesse público, bem como o exercício de controle sobre as condições presentes durante o embate político e o processo de formação da decisão.

E nesse ponto é relevante destacar que o déficit de legitimidade não se apresenta única e exclusivamente em relação à atuação legislativa formal, realizada pelas instituições competentes (parlamento), sobretudo em razão de que a percepção dos efeitos dos atos legislativos somente ocorre na prática.

A concretude dos diplomas legais não raro é dada pela atividade administrativa, burocrática, na forma de instruções e regulamentações, refletindo o posicionamento do Estado e instruindo a máquina administrativa na realização de atos administrativos concretos, com a irradiação de efeitos diretos sobre os direitos individuais.

4 ATIVIDADE BUROCRÁTICA E REGULAMENTAÇÃO. TENSÃO ENTRE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

No exercício das competências delimitadas pelo ordenamento jurídico os agentes públicos podem elaborar atos normativos de hierarquia inferior, visando conferir à lei melhor aplicabilidade. Justamente em razão das atribuições pré-ordenadas (competências) é que esses atos normativos ou regulatórios serão praticados por categorias diversas de agentes públicos.

O desempenho das atividades dos agentes políticos e técnico-políticos ocorre nos órgãos diretamente vinculados à função executiva do Estado, incumbidos das escolhas políticas, ou seja, do próprio planejamento (projeto e coordenação da execução de políticas públicas eleitas em consonância com o plano de governo do grupo que se sagrou vencedor na disputa política).

Compõem o que popularmente é apelidado de ‘primeiro escalão’, e exercem assessoria direta ao chefe do Poder Executivo (ministérios, secretarias). São nomeados precipuamente com base em vínculos de confiança e compromisso político, sem prejuízo de uma aferição de sua competência técnica.

Aos agentes técnicos operacionais incumbe uma variada gama de atos, todos necessários ao funcionamento da máquina estatal. O âmbito do

exercício de seu poder de mando é, todavia, o mais limitado no contexto da estrutura hierárquica e das competências fixas⁴⁵. Essa categoria de agentes públicos é chamada a dar concretude aos textos normativos, atividade que não raro demanda a elaboração de procedimentos e construção de interpretações.

O exercício do poder regulamentar é inerente à administração burocrática especializada, porquanto tem por objeto conferir maior concretude aos imperativos decorrentes da lei formal, traduzindo os preceitos abstratos contidos naquelas espécies de diplomas legislativos (cujo conteúdo foi indiretamente submetido ao escrutínio popular) em um conjunto de normas e procedimentos que, nada obstante dirigidos exclusivamente ao uso interno das repartições burocráticas, pautam a conduta dos agentes públicos e, conseqüentemente, o modo como serão exigidas dos administrados determinadas ações⁴⁶.

A regulamentação segue a lógica hierárquica em conformidade com o grau de relevância da norma, de modo que aos agentes políticos e técnico-políticos⁴⁷ corresponderão normas de maior envergadura (abstração e generalidade). Aos agentes técnicos incumbe reduzidíssima capacidade de elaboração normativa, não raro sem a irradiação de efeitos para terceiros.

No primeiro caso (agentes políticos), alguns de seus atos podem vir a ser precedidos de uma moderada participação da sociedade na forma de conselhos consultivos e deliberativos. Por outro lado, em decorrência de sua natureza específica, a viabilidade de participação popular na seara administrativa, relacionada às atividades desenvolvidas pelos agentes técnicos, usualmente não ocorre supostamente em razão da crença de que não praticam atos com características normativas (abstração e generalidade) a ponto de irradiar reflexos na seara individual.

45 WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 198.

46 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 322.

47 Adota-se aqui o conceito de agentes técnicos, técnico-políticos e políticos desenvolvido por Weber. Àqueles primeiros corresponde o conceito atual de servidor e empregado público (agentes administrativos), desenvolvendo nos seus misteres, como regra, atos concretos relacionados às suas atribuições e os atos ordinatórios. Esses últimos se destinam a “disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes” (MEIRELLES, 2001, p. 175). Os atos regulamentares compreendem as resoluções, instruções, circulares, avisos, portarias e ordens de serviço.

Só ocorrer que dentro das atribuições que lhe foram confiadas pelo contexto estatutário o agente técnico logre instituir procedimentos, obrigações e encargos não previstos na lei formal⁴⁸. E em tais casos o remédio para o abuso está previsto no próprio sistema jurídico, pela via do controle jurisdicional.

Há ainda outros casos para os quais esse “agir normativo” dos agentes públicos não viola o conteúdo da lei formal⁴⁹, mas logra atribuir aos administrados ônus e procedimentos que lhe acarretam considerável sacrifício⁵⁰. Tais atos diferem substancialmente da lei pela ausência de instâncias de deliberação comuns aos procedimentos legislativos. Nesse sentido destaca Mello:

O próprio processo de elaboração das leis, em contraste com o dos regulamentos, confere às primeiras um grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa muitas vezes superior ao dos segundos, ensejando, pois, aos administrados um teor de garantia e proteção incomparavelmente maiores. É que as leis se submetem a um trâmite graças ao qual é possível o conhecimento público das disposições que estejam em caminho de ser implantadas. Com isto, evidentemente, há uma fiscalização social, seja por meio da imprensa, de órgãos de classe, ou de quaisquer setores interessados, o que, sem dúvida, dificulta ou embaraça eventuais direcionamentos incompatíveis com o interesse público em geral, ensejando a irrupção de tempestivas alterações e emendas para obstar, corrigir ou minimizar tanto decisões precipitadas quanto propósitos de favorecimento ou, reversamente, tratamento discriminatório, gravoso a grupos ou segmentos sociais, econômicos ou políticos⁵¹.

Não soa estranho a viabilidade de controle da legalidade dos atos administrativos, considerando que essa é a via preferencial para o resguardo

48 É na legalidade que se encontram os limites da atuação burocrática. Nesse sentido Mello afirma que “[...] vige, na esfera do Direito Público, um cânone basilar – oposto ao da autonomia da vontade – segundo o qual: o que por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, ipso facto, proibido [...]”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 308).

49 Vide a hipótese de norma tendente a regulamentar, dentro do âmbito administrativo, a relação entre o Fisco e os contribuintes, ressalvadas as matérias resguardadas pelo artigo 97 do Código Tributário Nacional.

50 A título exemplificativo cite-se, no caso brasileiro, as instruções normativas e as Portarias Conjuntas do Ministério da Fazenda e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

51 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 330.

da ordem na perspectiva do Estado Democrático de Direito. Nessa ótica qualquer pretensa violação ao estatuto deve ser sindicada pela função estatal incumbida do préstimo da jurisdição, de sorte a eliminar incompatibilidades com o ordenamento jurídico⁵².

A questão, entretanto, reveste-se de maior complexidade quando se reconhece o status de norma jurídica aos princípios (explícitos e implícitos) na carta constitucional. Nesse contexto, ampliam-se substancialmente as margens do controle jurisdicional sobre os atos administrativos, conferindo ao Poder Judiciário o papel de exercer o controle da legitimidade.

Inegável, diante da própria estrutura dos princípios jurídicos (dotados de elevado grau de abstração) que seu efetivo “conteúdo” corra o risco de ser apurado de forma casuística no cotidiano das tribunas, dando ensejo ao surgimento de decisões com soluções diversas (quanto ao teor e alcance dos princípios constitucionais) e, conseqüentemente, violando a aplicação uniforme do regulamento.

Para além do prejuízo resultante da aplicação anti-isonômica, a interpretação dos princípios (que podem adquirir significados múltiplos, quando não contraditórios) dá azo a que, pela lógica argumentativa, possam ser travestidos de conteúdo normativo/principiológico (jurídico) outras pretensões de legitimação relacionadas à concepção de “vida boa”, originárias de uma parcela restrita da população (dotada de recursos financeiros que lhes possibilitem demandar, com grande probabilidade de êxito, percorrendo todas as instâncias jurisdicionais), ou seja, com substituição do debate político pelo jurídico.

Conquanto inegável a relevância do controle judicial sobre os atos administrativos (a despeito da extensão que se lhe pretenda atribuir⁵³), percebe-se que não viabiliza a ampla deliberação dos atos sindicados por todos os seus destinatários, posto que limita a racionalidade discursiva às partes do processo judicial.

Essa tensão aumenta à medida que a produção de atos com conteúdo normativo escapa à individualidade e sujeita todos os administrados às mesmas exigências e obrigações. Daí a necessidade de se aperfeiçoarem

52 STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 163.

53 Nesse sentido chega-se a defender a inexistência de ato exclusivamente político (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 32).

meios alternativos para o exercício da participação popular como forma complementar de controle da legitimidade na seara administrativa e também para que se dê oportunidade a um juízo preliminar de legitimidade, na expectativa de correção de eventuais equívocos que possam acarretar a multiplicação de casos de litígio na via jurisdicional.

5 O USO DA TECNOLOGIA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA SEARA ADMINISTRATIVA

O crescimento exponencial da tecnologia nas últimas décadas possibilitou que os tradicionais meios de comunicação de massas (televisão, rádio, mídias impressas) passassem a perder a hegemonia da influência no processo de formação de opinião. Nesse contexto a rede mundial de computadores (*internet*) propiciou o surgimento de tecnologias de informação e conhecimento (TIC's) que foram responsáveis por uma grande mudança no sentido de propagação da informação, pois ao usuário, outrora destinatário da informação previamente selecionada pelos centros emissores, passou-se a reconhecer a capacidade de produção e circulação de informação e conhecimento⁵⁴.

As tecnologias de informação e conhecimento (TIC's) são assim definidas por Toomey⁵⁵:

[...] geralmente se refere a essas tecnologias que são usadas para acessar, reunir, manipular e apresentar ou comunicar informações. As tecnologias podem incluir hardware (por exemplo, computadores e outros dispositivos); aplicativos de software; e conectividade (por exemplo, acesso à Internet, infra-estrutura de rede local, videoconferência). O que é mais significativo sobre as TIC é a maior convergência de multimídia e comunicação, tecnologias baseadas em computador e da rápida taxa de mudança que caracteriza as tecnologias e seu uso⁵⁶.

54 LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 26.

55 Apud LLOYD, Margaret. Towards a definition of the integration of ICT in the classroom. In AARE 2005, AARE, Eds. Proceedings AARE '05 Education Research - Creative Dissent: Constructive Solutions, Parramatta, New South Wales. Disponível em: <<http://www.dest.gov.au/schools/publications/2001/digest/technology.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

56 “[...] generally relates to those technologies that are used for accessing, gathering, manipulating and presenting or communicating information. The technologies could include hardware (e.g. computers and other devices); software applications; and connectivity (e.g. access to the Internet, local networking infrastructure, videoconferencing). What is most significant about ICT is the increasing convergence

Ao par do ganho substancial de liberdade de expressão, os processos de comunicação entabulados pelos meios eletrônicos se utilizam de dados privados de seus usuários, relacionados à sua privacidade e intimidade, situação esta que tem ocasionado discussões referentes aos limites do uso desses dados, o que levou os países integrantes da União Europeia a reconhecer o direito do usuário à “autodeterminação informativa”⁵⁷.

Por outro lado, a crescente disponibilização de informações pelos usuários das TIC's atinge não exclusivamente o indivíduo, mas também o aparato administrativo do Estado, dado que o poder público legitimamente se utiliza de tecnologias de informação para a obtenção de dados de seus súditos⁵⁸ e, portanto, também se submete ao controle popular⁵⁹.

A participação popular enquanto exercício da democracia deliberativa está condicionada à existência de um fluxo de informações originário do Estado e de todo o seu aparato. É a riqueza de elementos cognitivos e o respeito aos direitos individuais que tornarão possível o exercício de um controle social de qualidade. Nesse sentido a percuciente observação de Pereira:

Na verdade, a descentralização e a responsabilização social dependem da existência de direitos do cidadão, começando pelo direito à total divulgação de informações sobre os órgãos públicos. Em outras palavras, dependem da existência do Estado de Direito e, mais amplamente, do avanço da democracia. A democracia não é um substituto para a descentralização e a responsabilização social, mas estas são resultados do processo de democratização e ao mesmo tempo fatores que contribuem para uma melhor governança democrática. O avanço da democratização – com a transição do primeiro estágio de democracia, quando já existem eleições livres mas as elites continuam a exercer quase todo o poder, para formas mais avançadas de democracia depende essencialmente do aumento do debate público e de várias

of computer-based, multimedia and communications technologies and the rapid rate of change that characterises both the technologies and their use.”

57 GALINDO, Fernando. *Gobierno, derecho y tecnología: las actividades de los poderes públicos*. Navarra: Aranzadi. 2006. p. 329.

58 Vide, no Brasil, a gama de atos normativos que se propõem a regulamentar instrumentos de “obrigações tributárias acessórias” os quais determinam o préstimo de informações fiscais pelos contribuintes e responsáveis (Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPF; Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – DIPJ; GFIP, DCTF, LALUR, DIMOB, DISO, DOI, entre outros).

59 Nesse sentido as exigências de transparência e a disponibilização de dados públicos na rede mundial de computadores (LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34. 1999, p. 65).

formas de responsabilização social que brotam em âmbito local e são alimentadas pela transmissão de poder⁶⁰.

No tocante ao regime democrático, a utilização das tecnologias de informação oportuniza a obtenção de informações abundantes, fidedignas e qualificadas. Tais condições desencadeiam, a princípio, o incremento da compreensão dos eleitores e o melhor exercício do seu direito de voto, habilitando-os a escolher os candidatos mais capazes⁶¹.

Ainda que não se concretize a promessa de uma democracia direta virtual, ou uma “ciberdemocracia planetária”, como propõe Lévy⁶², as TIC’s constituem interessantes instrumentos para a criação de espaços virtuais de deliberação (ágoras virtuais) nos quais, além da troca de informações e opiniões, abre-se oportunidade para a obtenção de consenso ou, nas hipóteses mais realistas, uma posição majoritária sobre determinados temas de relevância pública.

O uso das TIC’s pode e deve ser implementado pelos governos dos Estados democráticos modernos, pois dá margem à melhora nas relações entre os cidadãos e o aparato burocrático, conferindo maior celeridade na apreciação de demandas e ganho de transparência. Nesse sentido, as iniciativas de “governo aberto” ou “governo eletrônico” devem proporcionar formas de participação que superem os esquemas tradicionais voltados ao atendimento individualizado. Mais do que um procedimento administrativo situado em base digital, a criação de fóruns de discussão e de instâncias procedimentais de debates proporcionam maior amplitude para o debate e crítica.

No universo dos atos administrativos normativos, a criação de foros virtuais que possibilitassem o prévio e amplo acesso dos cidadãos ao teor dos futuros regulamentos e a oportunidade de deliberação e votação dos dispositivos com maior probabilidade de controvérsia (aqueles que possam instituir procedimentos e deveres instrumentais onerosos ou, de alguma forma, ferir direitos e garantias individuais) contribuiria para o processo democrático, pois supriria a atual ausência de instâncias deliberativas, conferindo maior status de legitimidade ao processo legislativo e ao poder

60 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Democracia republicana e participativa*. Novos Estudos Cebrap, 71, mar. 2005. 77-91.

61 GALINDO, Fernando. *Gobierno, derecho y tecnologia: las actividades de los poderes públicos*. Navarra: Aranzadi. 2006. p. 125.

62 LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 35.

regulamentar, sem prejuízo do saneamento prévio dos atos e a redução substancial do litígio⁶³.

6 CONCLUSÃO

Superada a ideia clássica de cidade-estado, a mudança do estado feudal para o Estado Moderno decorreu de uma progressiva racionalização dos fundamentos do poder, sobretudo com o rompimento das concepções metafísicas que lhe serviam de lastro (teleológica e jusnaturalista), substituindo-as pela ideia do pacto e contrato social.

O Estado de Direito passa a encontrar na norma jurídica sua legitimidade, assim como suas finalidades. O reforço à ideia de legitimidade encontra, por sua vez, suporte no exercício da soberania popular, decorrente da participação dos cidadãos na elaboração de todo o conjunto de normas tendentes a regerar a atuação estatal. Nesse aspecto o próprio exercício da soberania popular, mediante a representação democrática, tem origem no reconhecimento dos direitos do indivíduo, sobretudo o de igualdade.

Enquanto regime de governo, a democracia, em uma visão procedimental, constitui um conjunto de regras que instituem critérios para a realização de escolhas que tenham por objeto temas de interesse coletivo. Desses processos deverá participar o povo, que poderá ou não se fazer representar por indivíduos eleitos.

No contexto de uma democracia representativa surgem concepções diversas quanto à legitimidade do poder político: de um lado, o republicanismo, que avoca para o corpo social uma ideia de bem comum a ser perseguido pelos seus membros, que deverão buscar ou ser dotados de uma virtude cívica, pressupondo uma compreensão política clássica; de outro, a democracia liberal, convicta de que a legitimidade dos representantes decorre do embate entre facções políticas pela disputa da preferência dos eleitores.

Corolário do Estado de Direito, a necessidade de um conjunto de estruturas compostas de órgãos e procedimentos – voltados à concretização dos comandos normativos funcionais básicos para o exercício do poder – torna imperiosa a criação de categorias de agentes públicos especializados,

63 Identificados pontos de grande controvérsia poderá ser realizada análise pelo órgão jurídico competente e a conseqüente proposição de alternativas, evitando o desnecessário embate judicial, garantindo uma solução uniforme (isonômica) e reduzindo custos para o Estado e cidadãos.

com atribuições funcionais específicas e limitadas, exercendo dentro desses limites o poder de mando sobre os cidadãos, na compreensão weberiana.

Há entretanto, uma dicotomia entre a democracia e a burocracia quando a exigência de igualdade e a garantia de objetividade no tratamento dispensado pelo Estado impõe ao indivíduo a sujeição à dominação burocrática. É possível que em alguns casos que a atuação da burocracia estatal esteja viciada pela influência do grupo dominante que se sagrou vencedor na disputa democrática, que tenciona fazer prevalecer sua própria leitura do teor dos preceitos originários do diploma legal resultante do processo legislativo.

A influência ou condução da máquina estatal sob interesses ideológicos ou privados é passível de controle jurisdicional, tendo como parâmetro o ordenamento jurídico. Ocorre que o controle jurisdicional, conquanto relevante, apresenta importantes deficiências: 1) é realizado individualmente, caso a caso; 2) não viabiliza solução homogênea e apresenta, não raras vezes, soluções contraditórias; 3) dá ensejo a que pretensões desprovidas de conteúdo jurídico, relacionadas exclusivamente à concepção de “bem comum” pelo indivíduo sejam, por força de argumentação (abertura semântica) ou por deficiência de critério metodológico, arbitrariamente alçadas à categoria de violação de princípios jurídicos.

Percebe-se que o controle jurisdicional, exercido sob o critério legal (amplo) mostra-se, no tocante aos efeitos práticos, anti-isonômico, considerando que as dificuldades de amplo acesso pelos cidadãos a todas às instâncias jurisdicionais e à efetiva garantia de um patrocínio de qualidade, apto a garantir solução consentânea com o ordenamento jurídico.

Para além da situação apontada subsiste o problema decorrente dos atos administrativos regulamentares que, embora não viciados sob o prisma legal, irradiam efeitos para um número indeterminado de indivíduos (caráter genérico) e se prestam a disciplinar, na forma de ato normativo, várias hipóteses que, se concretizadas, terão força para interferir na esfera patrimonial dos administrados.

Conquanto tais atos decorram de competências estabelecidas pelo ordenamento jurídico e sejam destinados à organização interna dos trâmites burocráticos, logram criar procedimentos, não raro instituindo obrigações onerosas aos administrados. Nesses casos os atos regulamentares, embora válidos, possuem um déficit de legitimidade, considerando que,

diferentemente da lei, seu trâmite não admite a possibilidade de deliberação pela sociedade.

A noção de participação social na gestão pública guarda relação com uma atividade de controle dos atos praticados pela administração. Esse controle não abrange o aspecto formal, relacionado à validade do ato sob a perspectiva jurídica/estatutária, mas pauta-se pela pretensão de conferir-lhes legitimidade democrática, pressupondo sejam proporcionadas instâncias de debate e deliberação em caráter prévio, com a possibilidade de manifestação dos cidadãos interessados, a fim de que suas razões sejam consideradas e apreciadas, dentro dos limites finalísticos propostos⁶⁴ e, dessa forma, sejam minorados os efeitos nocivos, incompreensões e consequente acréscimo de litigiosidade.

O desafio está em construir canais de comunicação efetivos entre os administrados e a estrutura burocrática, disponibilizando meios para que o conteúdo dos pretensos atos normativos (naturalmente abrangentes, pois destinados a regular, no contexto de matérias específicas, vários aspectos da relação de sujeição dos administrados ao poder estatal) sejam previamente postos à apreciação e à deliberação popular, como forma de dirimir (mediante esclarecimentos ou aperfeiçoamento de seu conteúdo ou forma) possíveis conflitos decorrentes de sua interpretação.

A criação de instâncias deliberativas é, contudo, possível, desde que a previsão de sua utilização venha a ser formalmente incorporada ao ordenamento jurídico e sejam utilizadas as ferramentas de tecnologia da informação e conhecimento (TIC's). Essas ferramentas, atuando na qualidade de instrumentos disponíveis ao Estado para o incremento das relações entre burocracia e sociedade, garantirão o exercício da democracia ao proporcionarem extensa gama de informações e viabilizarem aos cidadãos elementos para escolhas racionais.

O uso das TIC's no escopo de desenvolvimento de um "governo eletrônico" pode avançar pela instituição de fóruns virtuais, que poderão disponibilizar a prévia ciência dos cidadãos sobre o conteúdo de atos administrativos regulamentares e o estabelecimento de um canal de diálogo eficiente para a prevenção conflitos. Garantir-se-ia com esse procedimento uma instância legitimadora eficaz, suprimindo desnecessários litígios e

64 Aqui compreendidas as noções de eficácia (fazer o que constitucionalmente deve fazer) e o de eficiência (melhor emprego dos recursos disponíveis) na lição de Freitas (2009, p. 24).

garantindo aos cidadãos maior espectro de participação na execução das atividades do Estado.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Norberto. *Thomas Hobbes*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. 1. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Universidade de Brasília, 11. ed, 1998.

BOFF, S. O.; CALEGARI, C. . E-Governos: Da Utopia à Distopia. *Revista Da Faculdade De Direito Da Uerj*, v. 29, p. 49-54, 2016.

BOFF, Salete Oro; KAUFMANN, P. T. F. . Cloud Computing como Instrumento de Fomento da Democracia. In: *Direito, Estado e Sociedade* (Impresso), v. 1, p. 247-266, 2016.

BOFF, S. O.; BALBE, P. V. S. . O Papel do Estado e sua Política Fiscal em um Modelo de Desenvolvimento Sustentável Fundado nas Garantias e Liberdades Individuais. In: *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 10, p. 2050-2078, 2015.

CELLA, José Renato Graziero. A crítica de Habermas à ideia de legitimidade em Weber e Kelsen. In: *XXII Congresso Mundial de Filosofia del Derecho y Filosofia Social*. Granada-Espanha, 24-29 maio 2005. Disponível em: <<http://www.cella.com.br/conteudo/Habermas-IVR-01.pdf>>.

COELHO, Luiz Fernando. *Aulas de introdução ao Direito*. São Paulo: Manole, 2004.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GALINDO, Fernando. *Gobierno, derecho y tecnología: las actividades de los poderes públicos*. Navarra: Aranzadi, 2006.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GUÉHENNO, Jean Marie. *O fim da democracia*. Tradução de Howard Johnson e Amaury Temporal. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. 22. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora. 34, 1999.

LLOYD, Margaret. Towards a definition of the integration of ICT in the classroom. In: AARE 2005, AARE, Eds. Proceedings AARE '05 Education Research - Creative Dissent: Constructive Solutions, Parramatta, New South Wales. Disponível em: <<http://www.dest.gov.au/schools/publications/2001/digest/technology.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O príncipe*. Porto Alegre: LPM, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

NASSIF, Luís. *Os cabeças-de-planilha*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia republicana e participativa. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, p. 77-91, mar. 2005.

PIRES, Cecília. A soberania possível no artifício estatal de Thomas Hobbes. In: *Perspectiva Filosófica*. v. 1, n. 25, p. 13-26, jan.-jun. 2006.

ROSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Tradução Rolando Roque da Silva. São Paulo: Cultrix, 1980.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Donidelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Tradução de Joana Angélica D'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 1999.

_____. Max. *Ciência e política, duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 14. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.