



O FENÔMENO DO PODER E O DIREITO PÚBLICO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

O DIREITO COMO REALIZAÇÃO DE UMA ORDEM INTERINDIVIDUAL DESEJÁVEL

Pressupostos

A medida em que o homem se civiliza, multiplicam-se e intensificam-se as necessidades, tanto as individuais, entendidas como aquelas que dizem respeito ao homem singularmente, considerado, como as sociais, relativas às variadas formas em que se agrupam.

Para atender a necessidades, vitais ou secundárias (aquelas naturais, ditadas pelo instinto, e estas ditas derivadas, decorrentes da cultura), homem ou grupo projetam sua vontade sobre os bens-da-vida capazes de garantir-lhes a desejada satisfação.

Esta projeção da vontade sobre um bem é o interesse, pedra de toque em todo e qualquer tipo de relação humana.

Desde logo a humanidade percebeu que as necessidades sempre superavam os bens disponíveis e, conseqüentemente, além dos interesses primários em alcançar os bens-da-vida, haviam interesses derivados em mantê-los, conservá-los e garantir seu oportuno consumo ou utilização, evitando ou compondo conflitos de interesses.

E porque isto ocorria, desenvolveu-se a consciência de que sem a instituição de normas reguladoras desses conflitos de interesses e, ainda mais, de um princípio de autoridade capaz de impô-las, não se emergiria da barbárie.

Perde-se na noite dos tempos a aceitação dessa premissa elementar de que sem ordem nada se constrói de duradouro.

Conseqüências

As experiências político-sociais de maior êxito na Antigüidade foram, por

isto mesmo, aquelas que desenvolveram uma técnica social destinada à imposição de uma disciplina capaz de, até certo ponto, prevenir e compor conflitos de interesses individuais. Garantida, assim, a ordem entre seus membros explica-se como certas sociedades logram, e outras não, um destacado desenvolvimento.

Não sem razão, o espírito prático dos romanos foi o que mais se revelou, fundamentando seu imenso império na sua *ordo juris*, basicamente a mesma ordem jurídica que haveria de se tornar também, direta ou indiretamente, um dos mais estáveis suportes do que se convencionou denominar de civilização ocidental.

Interpretado, adaptado, miscigenado e glosado durante a Idade Média, foi, ainda, o Direito Romano, que servira às autocracias cesárea e feudal e à monarquia absoluta, o Direito Privado do liberalismo, entronizado como garantia e símbolo do primado do indivíduo e da quase irrestrita intangibilidade de suas liberdades e direitos.

No liberalismo, o Direito Público formava como um apêndice ao Direito Privado; considerado um direito de exceção, era menos um Direito do Estado e mais um cauteloso repositório de normas derogatórias do Direito Privado, ao qual servia de sistema de reforço.

Por isto é que o Direito Constitucional do liberalismo pouco foi além de uma carta de princípios individualistas e o Direito Penal, que um capítulo primitivo do Direito Privado.

Tanto quanto o comportem as segmentações didáticas que se possa impor aos rebeldes processos históricos, até o liberalismo, inclusive, adentrando o século XIX, o Direito servia basicamente à realização de uma ordem in-

tersindical desejável, no sentido de que a sociedade era considerada pelo jurista como um somatório de individualidades — presumidamente livres, conscientes, responsáveis e capazes de plena realização pessoal na medida de suas próprias vontades. Quanto ao Estado, seu papel ficava bem expresso na parâmia liberal: "quanto menos Estado, melhor".

Não competia, assim, ao Direito, senão o papel de mera disciplina de convivência entre tais homens admitidamente livres e capazes de forjar seus respectivos destinos e, em conseqüência, vedado era o Estado de interferir em suas respectivas vontades.

A esse Estado espectador e a seu Direito estático, a Revolução Industrial haveria de opor tremendos desafios, evidenciando, a curto prazo, a transitoriedade, senão ingenuidade, de boa parte dos postulados individualistas.

O DIREITO COMO REALIZAÇÃO DE UMA ORDEM SOCIAL DESEJÁVEL

Pressupostos

Entre tantos novos fatores inseridos na sociedade pela Revolução Industrial, pode-se destacar o surgimento da massa e o advento do capitalismo como aqueles que mais contribuíram para a proliferação de uma nova categoria de conflitos de interesses.

Ao conflito individual, sucedia-se, dentro da sociedade organizada, na macro escala introduzida pela máquina, o conflito coletivo, travado entre interesses dos grupos secundários emergentes — as nossas classes sociais.

À magnitude e à violência de tais conflitos, não bastava a resposta do Estado Liberal, restrita aos instrumentos do Direito Privado, concebidos para a

antiga escala. Revolução nos valores e novas concepções jurídicas, entre as quais as que conformavam os novos tipos de Estado, surgiram como solução. Na ausência de instrumentos legais adequados, a pressão dos fatos levava à eclosão de ideologias "salvadoras", lideranças carismáticas e "nacionalismos" todo-poderosos.

De um modo geral, todavia, em toda parte, fortalecia-se o Estado para que pudesse impor sua vontade harmonizadora sobre os grandes interesses conflitantes. A pouco e pouco, correções puderam ser introduzidas e uma nova ordem legal desenvolvida; não para se substituir mas, na verdade, se acrescentar à herança jurídica milenar. É evidente que muitas alterações foram necessárias e, entre elas, o sacrifício da unidade monolítica do Direito Privado, para atender às peculiaridades de várias relações econômicas e sociais que só poderiam ser disciplinadas satisfatoriamente pelo Direito Público.

O Direito Privado, apto a solucionar conflitos de interesses individuais — axiologicamente iguais perante o Estado — cederia áreas ao Direito Público, dotando de instrumentos de poder capazes de impor soluções socialmente desejáveis aos conflitos de interesses travados entre grupos, ou entre grupos e o Estado e entre indivíduos e o Estado — axiologicamente desiguais.

Conseqüências

A expressão "publicização" do Direito Privado, primeiramente usada por GEORGES RIPERT, bem caracteriza a evolução que seguiu o Direito a partir do século XIX. Relações dantes disciplinadas dispositivamente, concertando interesses individuais num plano horizontal de valores, passaram a ser disciplina-

das imperativamente, impondo o predomínio do interesse público, numa hierarquização vertical de valores em que o Estado se postava como responsável pelo Bem-comum.

A este novo Direito, paradoxalmente, se constituiria em uma nova e mais eficiente ordem de garantia do indivíduo diante do próprio Estado, uma vez que a cada acréscimo a seu poder buscava-se a limitação adequada de seu exercício. O Estado-de-Direito, na verdade, é uma dívida do Direito Público.

Assim é que foi no próprio reforço do Direito Público que se pôde lastrear convenientemente o Estado-de-Direito, ao definir rigorosamente as relações verticais — as relações de Poder — para as quais o Direito Privado é inane.

Considerando, embora, as exceções autocráticas, de modo geral as novas frentes do Direito Público ditaram a expansão do Direito Constitucional, redefinindo os poderes e as atribuições do Estado de Direito Social; iniciou-se a tratar constitucionalmente a ordem social e a ordem econômica. De espectador, passava o Estado a ator, e sua presença demandava a constante ampliação do estatuto jurídico de sua atuação — o Direito Administrativo, ao qual acrescentavam incessantemente os abotoamentos provindos do Direito Civil: o Direito Mineiro, o Direito Florestal, o Direito de Caça e Pesca, o Direito Energético e tantos mais.

Do constitucionalismo estático evoluía-se para um constitucionalismo dinâmico que iria, como na observação de DUVERGER, passar a caracterizar o ramo jurídico que no século XX, cada vez mais introduziria agilidade nas relações Política-Direito Público. A "erosão constitucional", apontada por LÖWENSTEIN, resultante do divórcio progressi-

vo entre o fato político e o fato constitucional, exigia, como ainda está a exigir, o abandono de uma rigidez suicida e a adoção do mecanismo flexível característico do constitucionalismo americano; o conceito da *living constitution*.

Por outro lado, o Estado começa a sentir a necessidade não apenas de ser legal mas de ser eficiente — e muitas vezes se vendo na contingência de sacrificar ora um ora outro valor diante de circunstâncias imprevisíveis.

A eficiência exigia um novo dimensionamento do Direito Administrativo. A este ramo, timidamente surgido na Revolução Francesa, mais como um instrumento de controle da Administração pela burguesia triunfante, estava reservado um importantíssimo papel na modelagem do Estado Contemporâneo.

De seu surgimento, no início do século XIX até o final do século, o espectro de atuação do Direito Administrativo se estendeu a uma vastíssima gama de relações sociais e econômicas, diversificadas e complexificadas no vertiginoso processo de mudança deflagrado pela Revolução Industrial, e, no atual século, acelerado ainda mais pela Revolução Científico-tecnológica.

O Direito Administrativo absorvia uma fantástica ampliação do Poder de Polícia, limitando e condicionando o exercício das liberdades e dos direitos individuais de forma a garantir melhor qualidade na convivência social, expandindo-se em campos como o dos costumes, da comunicação social, da salubridade, da viação, do comércio e indústria, das profissões, edificação e dos estrangeiros.

Por outro lado, acrescia-se ao Direito Administrativo duas novas atividades, decorrentes da abertura constitucional introduzida pelo Estado de Direito So-

cial: o Ordenamento Econômico e Ordenamento Social. Através de ambos, o Estado desempenha um conjunto de atribuições de caráter disciplinador, fiscalizador e sancionador para tornar efetiva uma ordem legalmente imposta aos processos econômicos, de produção, circulação e consumo das riquezas, bem como aos processos sociais, não econômicos, em que se haja identificado a necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana e de certos valores culturais considerados angulares. Como vem perfeitamente identificado por CARL BRENT SWISCHER, estava superado o dilema liberdade—autoridade, substituído pelo problema: controle público ou privado?

Até mesmo certas relações contratuais haveriam de sofrer alterações com a crescente intervenção do Estado. Foi o que ocorreu com o delineamento do contrato público, para a execução de serviços públicos (concessões) e de obras públicas, e, de maneira muito especial, com a autonomia do contrato de trabalho, gerador da relação trabalhista que, por suas peculiaridades assumiu, em muitos países, características de Direito Público ou, até certo ponto, mistas, para conter uma componente imperativa no relacionamento capital—trabalho.

O advento da massa e o capitalismo pressionante deslocaram, ainda, para o Estado, na esfera do Direito Público, a previdência e a assistência social, assumindo, a prestação destes especialíssimos serviços, características públicas, seja pela execução assumida pelo próprio Estado, seja pela execução concessional ou credenciada.

O Estado do Século XX, já participante nos processos sociais e econômicos estava pronto para desempenhar novíssimas atribuições como recondiciona-

dor de uma sociedade acossada por desafios de dimensão e complexidade além de todas expectativas. Diante desses desafios, por que a improvisação além de extremamente dispendiosa, nem sempre oferecia solução satisfatória, o Estado passaria a prever e a planejar e, com isto, novo quadro de relacionamentos de Direito Público se desenharia para a realização de uma ordem na qual a função política receberia um dimensionamento preciso, dentro de um processo de racionalização de exames de situação, escolha de linhas de ação e de decisões, construindo, ao lado dos indivíduos, com a vantagem do poder concentrado e da característica de permanência, a sociedade do futuro.

O DIREITO COMO REALIZAÇÃO DE UMA ORDEM POLÍTICA DESEJÁVEL

Pressupostos

O progresso pode ser compreendido como um processo coletivo de busca de melhor satisfação das necessidades humanas. Mas a cada nova conquista do progresso, vão-se abrindo em leque, novas necessidades, a demandarem satisfação. O processo é, pois, exponencial e vertiginoso, mesmo se considerarmos o breve lapso de uma geração. No mundo atual convivem seres humanos que se maravilharam com a rádio de galena e com o primeiro vôo do mais pesado-que-o-ar, ao lado dos que passearam na superfície da Lua.

O impacto da Revolução Científico-tecnológica do Século XX não poderia deixar de afetar preponderantemente o Estado: não só pelas mudanças de ordem material que vem introduzindo na sociedade como, e não menos consideravelmente, pela revisão que impôs aos

postulados que até pouco tempo orientavam a Ciência Política.

Heisemberg, Plank, Einstein, Russel e ainda recentemente Monod, entre tantos outros, fazendo em escombros o universo materialista, mecanicista e determinista do Século XIX, tornaram obsoletas suas antigas ideologias e seus regimes.

A Revolução da bata branca não se fez tanto pelas conquistas arrancadas à natureza quanto pela revisão que impôs aos conceitos sociais.

A "verdade" medieval, a Revolução Industrial substituiu pela "certeza" e a Revolução Científico-tecnológica, pela "probabilidade". Neste Universo probabilístico do Século XX é que o Estado e o Direito haveriam de encontrar também suas soluções para salvaguardar este precioso patrimônio da humanidade — a civilização.

Derrubadas as fronteiras que compartimentavam o conhecimento humano em Ciências Naturais e Ciências Sociais, tudo se reduzia a estimativas de probabilidades, não importando qual a complexidade dos dados a serem considerados. O computador ascendia como instrumento de trabalho não só das Ciências Naturais como das Ciências Sociais, englobando, digerindo e devolvendo, devidamente processadas, toda sorte de informações.

Mas não menor foi a repercussão da Revolução Científico-tecnológica no plano material: tremendas consequências viriam abalar profundamente a sociedade em razão da concentração de poder que se passava a possibilitar em escala jamais sonhada.

Várias formas de concentração de poder, no Estado e fora do Estado, começaram a ameaçar e comprometer as estruturas políticas que estavam desprepa-

radas para enfrentar fenômenos tão extraordinários.

A Ciência Política, até então considerada tradicionalmente como "Ciência do Estado e do governo dos homens", necessitou ser aos poucos redimensionada como Ciência do Poder, para abranger toda a imensa gama de relações surgidas nos quadros, cada vez mais inextricáveis, da política interna e da política externa dos Estados.

A pujante e violenta realidade da asseveração do Poder como fenômeno nodal da Política, obrigou o estadista a reformular seus métodos, impôs o emprego da estratégia e, no plano teórico, exigiu que o cientista político desenvolvesse uma visão pragmática e interdisciplinar para fornecer ao político militante, ao administrador, ao jurista, ao diplomata e a outros profissionais das macro-relações sociais, conceitos e aberturas capazes de embasar soluções sofregamente carecidas pelas sociedades em acelerado processo de mudança.

A terrível ameaça de um holocausto nuclear, as inúmeras modalidades de agressão, as diversificadas formas de destruição, o Poder, em suma, que se multiplicava à disposição de Nações, de grupos e até mesmo de homens, redimensionaram o conceito de conflitos humanos. A importância da repressão, agora, em tantos casos, ficava despida de sentido prático, assomando, com nova amplitude, o conceito de prevenção.

Em termos cronológicos, a prevenção assume paulatinamente o primeiro plano das preocupações dos responsáveis pela segurança, seja mundial, estatal, grupal ou individualmente considerada.

O Poder, que a Ciência e a Tecnologia colocaram nas mãos de um só homem, seja estadista, general, terrorista, industrial, ou cientista, escapa às mais

imaginativas previsões. Um homem pode destruir uma aeronave, um navio, uma cidade, um país, um continente ou talvez, todo o planeta. Como bem observou BERTRAND RUSSELL, "em outros tempos, os homens se vendiam ao diabo para adquirir poderes mágicos. Em nossos dias, adquirem-no por meio da ciência e se vêem na necessidade de converterem-se, eles próprios, em demônios".

O Poder, tradicionalmente conotado ao Estado, tornou-se intra-estatal, transestatal ou mesmo extra-estatal, desvinculado de qualquer Estado — eis uma nova realidade que Estado e Direito estão enfrentando.

Muito mais importante, em suma, impor freios ao uso do Poder, que tentar remediar os efeitos de seu abuso. Um pouco além, mais importante ainda, olhando adiante, estimular a ação politicamente desejável, para concentrar todas as modalidades de poder em esforços socialmente positivos que deixá-los atuar ao apelo de outras influências, nem sempre aceitáveis.

Resulta claro, portanto, que a Revolução Científica-tecnológica do Século XX, com todas as suas conseqüências notadamente a consideração do fenômeno do Poder, tal como exposto, tem levado a profundas modificações o Estado Contemporâneo e o seu Direito Público. O que apresentaremos, encerrando este esboço, não são senão algumas observações de fatos que, parece, estão a conferir ao Direito a missão de realizar uma ordem política desejável, em complemento às missões já historicamente enfrentadas de realizar uma ordem interindividual e uma ordem social desejáveis.

Como se lê na autorizada obra de um dos mais característicos politicólogos da atualidade, GEORGES BURDEAU, o próprio Estado, para cumprir esta mis-

são, passou a ser entendido como uma forma que pode assumir o Poder.

Conseqüências

A ordem a ser imposta dentro de um conceito de prevenção — segurança, necessita que a sociedade absorva reformas institucionais mais rápidas do que espontânea e naturalmente as geraria.

O Direito tradicional, como tão bem sintetizou HARTMANN, buscava cristalizar em normas as tendências sociais e ocorria, em regra, *a posteriori* do fato a ser disciplinado.

O Direito Contemporâneo, sob influência de um conceito de Poder que não se compadece com experiências nem pode admitir atrasos, dificilmente ou jamais recuperáveis, deve se antecipar ao fato social.

Quem não conhece o clássico estudo de HAURIOU sobre as instituições? Quem não sente a beleza na evolução de uma instituição que, nascida de uma idéia de conteúdo social, cobra o consenso da comunidade (*Opinio necessitas*) e retira dela o poder que o torna cogente? E, no entanto, esta solução, ainda aceitável para a evolução, mais lenta, das relações privatísticas, teve que sofrer uma profunda revisão porque as instituições necessitam agora de amadurecimento forçado para anteciparem-se aos fatos e, se possível, condicioná-los.

Cabe ao Direito — a seus profissionais — a missão de prover novas instituições prevendo sua imediata necessidade. Ao Direito Constitucional, mas, principalmente, ao Direito Administrativo, impôs-se a tarefa de construir os moldes para conformar uma sociedade melhor para o futuro, agindo como instrumentos de um Estado que GEORGES BURDEAU chama de FUNCIONAL, em

oposição ao TRADICIONAL; preocupado agora em racionalizar não só o Poder como em fixar seus objetivos, retirando-os de uma "lógica interna dos mecanismos sociais".

Este papel dinâmico da ordem jurídica, ainda que não seja uma novidade, esclareça-se, assumiu importância excepcional, em razão da escala e da intensidade em que o Estado Contemporâneo dele se vem valendo para plasmar uma ordem desejável, em que os conflitos se minimizam, garantindo estabilidade necessária ao progresso material e espiritual, atendendo a objetivos inspiradores parteados da própria estrutura social, mediante um processo racional.

Como se expôs, os problemas de Poder em particular, ligados às modalidades emergentes de antagonismos, aguçaram a percepção dos fenômenos da Segurança: política e juridicamente a Segurança passou a receber um tratamento cuidadoso específico, como valor social e como função do Estado. Definida como valor jurídico, construiu-se em torno de suas normas um subsistema que pode ser didaticamente distinguido como um Direito de Segurança.

A Segurança Nacional não tem mais como característica conceptual a atividade arbitrária, como no primeiro momento o teve; em seus aspectos externo e interno, já conta com toda uma sistematização em curso, em que se amalgamam normas penais, processuais e administrativas, num todo de atividades vinculadas e discricionárias, dosadas cientificamente.

Mas o poder não deve ser apenas re-freado e limitado em seu abuso; tão ou mais importante se apresenta, em seu uso, a necessidade de crescente racionalização de seu emprego. A necessidade estaria atendida, de modo particular.

mente mais eficiente, no planejamento estatal.

Se os ensaios em pequena escala remontam ao século passado é certo que o Estado só iniciou a planejar globalmente sua atuação no início deste século; a princípio, nos países socialistas e, depois, estendido, com as devidas adaptações conceituais às nações ocidentais.

Não há como negar-se que a pressão dos fatos sociais, a imensidade da tarefa de governar não só no presente mas, principalmente, para o futuro, impuseram a técnica de planejamento estatal e, com ela, o aparecimento de um novo ramo do Direito Público que, curiosamente, veio redefinir áreas de competência e de atuação do Poder Estatal. Com efeito, vale observar que a adoção de um sistema de planejamento estatal representa uma renúncia a áreas de discricção; a ablação parcial dos poderes de decisão político-administrativa outrora concentrados no Poder Executivo.

Há os que combateram esta tendência, inconformados com o que simplesmente se convencionou chamar de "esvaziamento" do Parlamento mas, por certo, muitos o fizeram porque não se aperceberam da formidável incumbência político-administrativa que passava também à competência de uma Casa Legislativa quando deveria definir, em colaboração com o Executivo, um Plano de Estado, revestindo-o da forma legal que o torne obrigatório ao próprio Executivo, não importando que homem ou que homens, que tendência ou variações de posição nele venham a preponderar enquanto viger o plano.

Um novo Direito, misto de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, se esboça e demanda sistematização em prol deste esforço de racionalização do uso do Poder — um Direito de

Planejamento — em que se discipline, cada vez mais estreita e eficientemente, esta nova técnica político-administrativa, de modo a garantir resultados sempre melhores da ação do Estado, baixada pelas definições políticas fundamentais dos parlamentos.

Paralelamente, e até certo ponto utilizando este Direito de Planejamento, avulta um outro ramo, nascido da tomada de consciência do homem de que sua atuação não deve ser disciplinada apenas face aos outros homens mas também face ao meio em que vive. A Revolução Científico-tecnológica ensejou um uso indiscriminado do Poder em volume tal que obriga, agora, o Homem, a voltar suas vistas às consequências sofridas em escala planetária. Reativa-se um antigo e secundário ramo de Biologia — a Ecologia — redimensiona-se seu estudo às exigências atuais para extrair dela princípios e regras com vistas à preservação e melhoria do meio-ambiente.

Estes princípios e estas regras, todavia, não teriam qualquer valia social se não recebessem dimensão jurídica que as tornam obrigatórias; todo um ramo do Direito — um Direito Ecológico — está por ser construído sobre este propósito. Não só a poluição, estágio crítico do problema, como a conservação e a regeneração da natureza passam a ocupar as cogitações do publicista, agora, mais que nunca, obrigado a uma visão interdisciplinar para cumprir suas grandes tarefas de integração: integrar o antigo ao novo, os valores tradicionais aos valores emergentes, as normas permanentes às passagens, os princípios fundamentais às transigências contingentes.

E nada mais característico desta interdisciplinaridade cada vez mais necessária e presente no jurista moderno, que o Direito Urbanístico, tão ligado ao Di-

reito de Planejamento e como que contido no Direito Ecológico — a disciplina jurídica da utilização físico-social dos espaços habitáveis constituam-se tais áreas em cidades ou não, que passa a condicionar o bem-estar do homem a partir de seu próprio *habitat* social.

Mas não ficam af as novas expansões do Direito Público, reclamadas e configuradas no revolucionário Estado Contemporâneo. Esta segunda metade do século introduz ainda a sistematização de um novo Direito Político, ambos em curiosa interação, talvez as mais promissoras de todas as tendências e soluções jurídicas que atualmente se esboçam e se desdobram.

As modernas classificações das atividades administrativas destacam, além das clássicas atuações de Poder de Polícia e de Serviços Públicos e das mais recentes de Ordenamento Econômico e de Ordenamento Social, a de Fomento Público, como a atividade administrativa destinada a estimular a iniciativa privada de interesse coletivo.

Como peculiaridade no campo de Direito Público, destaca-se a quase ausência de compulsoriedade na formação da relação jurídica de Fomento Público: o Estado não obriga o administrado a valer-se de seus instrumentos. O relacionamento é facultativo (o que não significa que possa ser suasoriamente recomendando através de um mecanismo que torne, até certo ponto, desvantajoso o evitá-lo), mas uma vez estabelecida a relação jurídica, volta a prevalecer o *imperium* estatal (a marca da desigualdade, da índole do Direito Público). Graças a esta modalidade administrativa, o Estado, direta ou indiretamente, com relativamente pouca suação, proporciona, a quem o busque instrumentos para o desenvolvimento econômico ou social, visando a

despertar e a canalizar todos os esforços que concorram para o atingimento de objetivos de cunho coletivo.

Quando a atividade de Fomento Público está plenamente afinada com a de planejamento de um Estado, há como que uma mobilização geral de atividades que escapando embora à sua imperatividade, logra-se fazer com que concorram para a conquista e manutenção dos objetivos nacionais adotados na sua definição política fundamental.

Distinguindo-se o Fomento Público Econômico, voltado à empresa, do Fomento Público Social, especialmente dirigido à pessoa humana, para o cultivo de seus valores sociais, através do estímulo à educação, à cultura, às modalidades de gregarismo construtivo, aos hábitos de habitação, de higiene, de alimentação e à fixação à terra, já se pode avaliar o quão importante será o emprego intensivo e correto deste instrumento na construção de uma política de superior qualidade.

Se o grande drama da política tem sido o de harmonizar a dignidade humana com o Poder, altamente concentrado no Estado, um Direito Político redimensionado a estas duas realidades, tal como enfrentadas na vida de cada Nação, não prescindirá de uma estreita vinculação a um Direito de Fomento Social, destinado a preparar o homem para as responsabilidades e tarefas face ao Poder em sua dimensão contemporânea.

Já BERTRAND RUSSEL alertava que o problema de controle do Poder é muito antigo e que a solução completa, à luz da História, não estaria limitada a condições políticas, chamando à linha de conta condições econômicas, condições de comunicação social (que chamou de "propaganda") e condições psicológicas e educacionais.

A observação é válida, apenas a sistemática seria ligeiramente diferente; a par das limitações políticas, definiríamos agora as de ordem econômica, psicossocial (abrangendo as condições de comunicação social, de educação e psicológicas, entre outras mais) e militares (por reconhecer a realidade da violência no espectro dos conflitos).

Mas se o problema do controle do Poder não se esgota no Político, sem dúvida há de ser a partir de um processo político, de seleção daqueles que devem ascender aos cargos de mando, como a partir de um processo político de decisão e de um processo político de segurança — todos eles expressados em normas jurídicas — que o Estado Contemporâneo poderá proporcionar à sociedade humana um sistema de racionalização do poder e, em consequência, conformá-lo, controlá-lo, domá-lo e utilizá-lo na satisfação das necessidades coletivas.

Fomenta-se uma cidadania ativa e ter-se-á reduzido consideravelmente a influência das minorias corruptas, desagregadoras e anti-sociais, que sempre existiram e sempre existirão. O Direito Político se deve voltar à implantação de um modelo em que, garantida a participação

da grande maioria ordeira, responsável e criadora, minimize-se ou reduza-se à inexpressividade a contestação e a adversação destrutivas.

Um Direito Político, assim concebido, como um sistema lastreado no Direito Constitucional e conformado por normas de Direito Eleitoral e de Direito Administrativo, será a cristalização positiva das linhas mestras de um modelo político, cujo aprimoramento incessante reconhece-se hoje ter que realizar todas as nações, qualquer que seja seu nível de desenvolvimento.

Na medida em que as soluções nacionais para a racionalização da participação política, da mesma maneira que a racionalização da ação política, forem positivadas nesse novo ramo, disciplinarmente considerado em suas peculiaríssimas relações e interrelações, o Direito Público terá mais uma vez prestado inestimável contribuição à sociedade na realização de uma ordem política desejável, partindo justamente daquele ponto mais sensível e problemático: a escolha de seus dirigentes.

OBSERVAÇÃO FINAL

Neste trabalho não houve preocupação de atingir-se uma conclusão, de de-



O Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto é Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, com os seguintes cursos de especialização: Direito Nuclear, pela Universidade do Estado da Guanabara; Direito Penal Militar, pela Universidade do Brasil; Pós-graduação em Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal; e curso de atualização do Instituto de Política e Direito Público da Universidade de Munique, Alemanha. É Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Cândido Mendes e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Exerce atualmente a função de Chefe da Seção de Assuntos Políticos do Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, EUA.

fender nenhuma tese, nem de adotar qualquer posição que pudesse suscitar divergência considerável de um leitor médio e de formação democrática, o provável e desejado público que se teve em mente. Aqui ou ali, uma colocação que não atinge o consenso é natural, neste bosquejo de tão dilatado espectro, mas isto não o compromete, pois seu principal escopo foi o de expor ordenadamente pontos de uma evolução, conotando certos aspectos de fenômenos políticos e jurídicos. Seu valor estará, isto sim, na medida em que sugira e suscite conclusões e que desperte o interesse de estudantes, de militantes e de doutos para os promissores desdobramentos cien-

tíficos que se abrem ao Direito Público demandando tratamento sistemático, como o Planejamento, a Segurança Nacional, a Ecologia, o Urbanismo, o Fomento Público e a própria Política, como arte de acesso ao Poder.

O desenvolvimento dos novos instrumentos, realentará o profissional do direito a retomar o lugar que lhe cabe na sociedade, não como conservador passadista, mas como fator moderador nas mudanças sociais; ao mesmo tempo aberto e inovativo, mas seguro fiador de valores permanentes. O que vale dizer: prosseguir em sua missão civilizadora iniciada há mais de dois milênios.

em energia para
tudo o Nordeste

... e a maior facilidade hoje existente para a construção de linhas, tendo ocorrido em certas épocas a mesma campanha com o "Barragem". O movimento "Barragem" surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, começaram a produzir o aço XX.

... quando os Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, começaram a produzir o aço XX.

... e a maior facilidade hoje existente para a construção de linhas, tendo ocorrido em certas épocas a mesma campanha com o "Barragem". O movimento "Barragem" surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, começaram a produzir o aço XX.

... e a maior facilidade hoje existente para a construção de linhas, tendo ocorrido em certas épocas a mesma campanha com o "Barragem". O movimento "Barragem" surgiu após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, começaram a produzir o aço XX.