

DIREITO COMUNITÁRIO SUPRANACIONAL EUROPEU E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: SUA REPERCUSSÃO NA DEMOCRACIA

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro¹

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.4257

RESUMO: A formação da Comunidade Europeia produziu um fenômeno importante no moderno Direito Administrativo: Um Direito Administrativo Comunitário Europeu, que se distingue pelo diálogo com os Direitos Administrativos dos Estados-membros. A novidade, entretanto, repercute além, como aspecto de um novo paradigma para as sociedades políticas hegemônicas. A questão que se propõe é saber em que nível ela repercute no debate democrático. A democracia atual depende em elevado grau do modelo procedimental da administração. O futuro da democracia depende dos caminhos a seguir pelo Estado e pela administração pública, especialmente no ambiente de integração atual. Fez-se o uso do método dogmático jurídico, com o emprego de procedimentos metodológicos auxiliares bibliográficos.

Palavras-chave: Direito comunitário. Direito supranacional. Democracia. Administração pública.

EUROPEAN SUPRANATIONAL COMMUNITY LAW AND THE INTERNATIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW: ITS IMPACT ON DEMOCRACY

SUMMARY: The formation of the European Community produced an important phenomenon in modern Administrative Law: A European Community Administrative Law, which is distinguished by its dialogue with the Administrative Rights of the Member States. The novelty, however, has repercussions beyond, as an aspect of a new paradigm for hegemonic political societies. The question that arises is to know at what level it impacts the democratic debate. Current democracy depends to a high degree on the procedural model of administration. The future of democracy depends on the paths followed by the State and public administration, especially in the current integration environment. The legal dogmatic method was used, with the use of bibliographical auxiliary methodological procedures.

Keywords: Community law. Supranational law. Democracy. Public administration.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Bases do direito Comunitário Europeu; 3. Direito Administrativo Comunitário Europeu e sua repercussão internacional; 4. Desafios do Direito Administrativo Comunitário Europeu e a Democracia; Considerações finais; Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

Delimitação do problema: O direito comunitário supranacional europeu resultou numa internacionalização, no bloco comunitário, do direito administrativo. As normas produzidas no âmbito da comunidade europeia pelo parlamento europeu também alcançam o direito

¹ Pós doutor pela Faculdade Getúlio Vargas – FGV/SP. Docente na Faculdade Dr. Francisco Maeda - FAFRAM desde 2004.

administrativo aplicável aos Estados membros. É uma experiência nova e relevante do ponto de vista da configuração do Estado Moderno, já que afeta a soberania num campo sensível, que é a administração pública e a gestão da burocracia estatal. Também é uma experiência ainda não totalmente dimensionada.

A democracia, o Estado de Direito e a proteção dos direitos humanos são conceitualmente vinculados ao modelo de Estado Moderno, de poder soberano e de fronteiras objetivamente delimitadas para essa perspectiva de sociedade política. O direito comunitário europeu, em seu estágio de supranacionalidade, significa uma ruptura da soberania estatal e, consequentemente, de tudo o que representa. O direito administrativo comunitário, que resulta desse processo, é um importante exemplo desse processo de ruptura e do desafio que se apresenta para as sociedades. Diante da relevância dos Estados que compõe a comunidade europeia, essa transformação pode ser paradigmática. Prevalecendo o modelo europeu num futuro próximo, a repercussão sobre o debate democrático e sobre a proteção dos direitos humanos é inquestionável. Se não é possível afirmar seu inteiro teor, já é possível definir condições necessárias para a preservação desses princípios.

Sabe-se que o direito administrativo repercute na eficácia das políticas públicas de proteção e garantia dos direitos humanos e repercute no nível de democracia. A partir dos fundamentos tradicionais do Estado e do nível de ruptura que este fenômeno proporciona, pretende-se especular premissas para uma reflexão democrática de uma nova ordem, as hipóteses para o que pode ocorrer com as políticas públicas de perspectiva democrática. Também se pretende apresentar a internacionalização do direito administrativo em decorrência do direito supranacional comunitário europeu e relacionar esta internacionalização com a democracia e com a proteção dos direitos humanos.

Uma hipótese é a estagnação da evolução democrática e protetiva da União Europeia em razão do afloramento dos nacionalismos, das crises imigratórias e da competição agressiva e destruidora do capitalismo liberal globalizado. Outra hipótese razoável é a consolidação das instituições que a União Europeia criou, como o parlamento europeu, o euro etc., enraizados numa identidade europeia que se forma, a ponto do cidadão europeu não admitir retrocesso.

Metodologia: Trata-se de uma pesquisa em fontes bibliográficas, segundo a conjugação dos métodos dialético e dedutivo. Foram consultadas doutrinas nacionais e estrangeiras. Chegou-se a hipóteses seguras, em conformidade com os métodos e com as fontes.

2 BASES DO DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU

A União Europeia é resultante da evolução mais significativa do direito comunitário internacional. As modalidades de comunidades econômicas foram experimentadas neste percurso numa sequência lógica e gradual, o que propiciou parte do sucesso europeu, com uma maturidade necessária. Naturalmente, foram condições sócio-políticas diferentes das demais comunidades ocorridas ou propostas como, por exemplo, o NAFTA, o MERCOSUL e a ALCA. Os europeus enfrentaram desafios únicos e ainda há barreiras a transpor. A tipologia a seguir corresponde ao “mapa” histórico do Direito Comunitário Europeu.

a) Tipologia das comunidades internacionais contemporâneas – Para evitar confusões terminológicas, é necessário iniciar por alguns conceitos básicos, como *comunidade* e *direito comunitário*. Enquanto *comunidade* é o agrupamento por laços de identidade e por interesses comuns, *direito comunitário* é um conceito específico das comunidades de Estados, que trata das normas internacionais aplicadas às relações de integração entre os Estados (Rocha, 2012, p. 103). A integração regional entre os Estados é o mote deste direito comunitário. As comunidades internacionais estatais possuem normas que são contempladas dentro do Direito Internacional Público. Mas hoje se formou como um verdadeiro ramo desse direito: o Direito Comunitário Internacional. Também algumas dessas comunidades possuem organizações internacionais destinadas à sua condução. Atualmente as comunidades internacionais que se destacam são as econômicas. Há um conjunto de modalidades de comunidades econômicas, mas nada impede que os Estados formulem variações. A sequência abaixo, por mais que represente uma sequência evolutiva, também não obriga os Estados a segui-la: i) Zona de integração fronteiriça – É a comunidade que se forma numa microrregião fronteiriça, envolvendo um conjunto de municípios vizinhos pertencentes a Estados diferentes. O objetivo é facilitar as relações que naturalmente se formam entre as comunidades municipais vizinhas, geralmente de natureza comercial, além do trânsito de pessoas, que contribui para a formação de famílias, para o uso de serviços públicos, para a participação em eventos públicos etc.; ii) Zona de união alfandegária – É a zona comunitária entre Estados que reduzem as barreiras comerciais burocráticas recíprocas. Muitas vezes o comércio internacional é inviabilizado pela dificuldade dos mercados atenderem às exigências dos compradores. Parte destas exigências tem o propósito de reduzir a pressão comercial e proteger o produto local. Mas essas exigências acabam por atingir produtos que a demanda local necessita. A união alfandegária reduz as formalidades técnicas de documentação, exigidas, por exemplo, em matéria sanitária,

ambiental, de pesos e medidas etc.; iii) Zona de livre comércio – É a comunidade entre Estados que libera o comércio recíproco das tarifas de importação e exportação. Facilita também as barreiras burocráticas para a circulação de mercadorias. É a modalidade mais frequente; iv) Zona de preferências aduaneiras – É a zona de livre comércio acrescida de uma Tarifa Externa Comum (TEC). A Tarifa Externa Comum impõe aos membros da comunidade um padrão único de tarifas para as importações e exportações com países de fora da comunidade. A intenção é evitar que os produtos estrangeiros de Estados sem acordo de livre comércio entrem pelas fronteiras do vizinho comunitário. A TEC é fundamental para o funcionamento do livre comércio, mas é de difícil implantação porque a análise das tarifas impostas aos Estados não membros é realizada produto por produto comercializado, conforme as condições de demanda e produção de cada Estado comunitário; v) Mercado Comum – É a comunidade internacional que amplia a livre circulação de mercadorias para a livre circulação de pessoas, capitais e serviços. A integração nesta modalidade é mais efetiva, pois envolve as populações. Mas o mercado comum exige a instalação de mecanismos comuns de controle fronteiriço para os que não são partes da comunidade, pois agora há mais interesses envolvidos, como as políticas migratórias e as políticas fiscais sobre o fluxo de capitais. É a partir de um Mercado Comum que a presença de um direito administrativo comunitário se faz efetivo, com políticas, normas e atos administrativos para as relações que se formam com o propósito comunitário, como a atuação da administração na prestação de serviços para o cidadão comunitário, na defesa dos consumidores, na gestão da política econômica e monetária; vi) União econômica – É a evolução natural de um mercado comum, pois a circulação de riquezas num âmbito de um verdadeiro mercado implica no surgimento de uma moeda única, um banco central único, um órgão de regulação permanente da comunidade (um parlamento), um judiciário para questões da comunidade e uma política de redução da desigualdade regional com a distribuição de recursos públicos de fundos criados na comunidade. Envolve não somente direito comunitário, mas Direito Comercial, Direito Constitucional, Direito Administrativo etc. É efetivamente neste tipo que há um Direito Administrativo comunitário (usando-se como referência a experiência europeia). Especialmente por conta da supranacionalidade das normas, com a autonomia normativa que possibilita a consolidação do sistema administrativo, além da distribuição tripartite ao modo de Montesquieu, com uma gestão administrativa relativa, e com a maior integração e a sua repercussão na circulação de bens, pessoas e serviços (Rocha, 2012, p. 103).

b) A Europa e a sua trajetória no Direito Comunitário – A primeira experiência relacionada ao Direito Comunitário Europeu foi a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA),

criada no pós-guerra, em 1952, entre Alemanha Ocidental, França, Itália e Benelux, como uma comunidade de livre comércio de carvão e aço para a reconstrução da indústria de base desses países. A experiência evoluiu para uma comunidade de livre comércio mais ampla, a CEE, pelo tratado de Roma, de 1957 (em 1965 CECA e CEE se fundem), onde o nível de integração regional evoluiu para a adoção de uma política tarifária externa comum (equivalente à TEC) e políticas comuns para agricultura, transporte e circulação de mão-de-obra. Em 1992, com o Tratado de Maastricht, a CEE passa a chamar-se Comunidade Europeia (CE). Neste período outros Estados aderiram ao bloco: Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Espanha e Portugal. Em 1993 é fundada a União Europeia, resultante da fusão das comunidades europeias, mas com uma natureza diferente: uma união econômica, com moeda comum, banco central e integração normativa supranacional em política econômica pelo parlamento europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Além da política de livre circulação de pessoas, bens e capitais, das políticas comuns para agricultura, desenvolvimento regional, comércio e pesca, a UE avançou para um sistema de regulação autônoma sobre estes temas, a caracterizar a supranacionalidade; também avançou para uma política mais incisiva de investimentos do bloco nas particularidades dos membros com fins à realização destas políticas; avançou, por consequência, na regulação e controle destes investimentos, com um direito administrativo comunitário; por fim avançou com a zona do euro, um sistema monetário, em torno de uma moeda comum, que repercute na economia e na integração dos membros (União Europeia, 2018).

A supranacionalidade europeia, com a competência atribuída ao Parlamento Europeu para legislar sem a necessidade de ratificação dos Estados membros, representa uma das grandes transformações para a concepção política do Estado contemporâneo, uma aposta para o futuro do Estado. A União Europeia também possui uma divisão segundo o modelo de Montesquieu, com órgão executivo (Comissão Europeia), legislativos (Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu) e judiciário (Tribunal de Justiça da União Europeia) (União Europeia 2018).

3 DIREITO ADMINISTRATIVO COMUNITÁRIO EUROPEU E SUA REPERCUSSÃO INTERNACIONAL

O direito comunitário europeu evoluiu para a formação de um direito administrativo comunitário e deste, para um direito administrativo que se internacionaliza, pelo menos no âmbito da comunidade.

Esse direito se caracteriza por produzir uma uniformização do direito administrativo dos Estados-membros; por criar uma legalidade típica; criar um ato transnacional; por afetar o regime jurídico de diversos institutos administrativos, entres os quais discrimina Paulo Otero:

São hoje visíveis nos seguintes principais domínios:

- (i) A contratação pública, incluindo regras sobre o procedimento administrativo contratual e as garantias contenciosas específicas;
- (ii) A atividade económica dos poderes públicos, designadamente a formulação de um conceito de empresa pública e a sua sujeição genérica ao Direito da concorrência, além de uma profunda alteração da matéria referente à gestão dos serviços públicos;
- (iii) A definição de regras em matéria política económica e monetária, política social, educação, formação profissional e juventude, saúde pública, defesa dos consumidores, investigação e desenvolvimento tecnológico, sem embargo de outras políticas comunitárias;
- (iv) A função pública, envolvendo os princípios da livre circulação de trabalhadores e da abolição de toda a discriminação em função da nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados-membros e uma redefinição dos critérios de acesso ao emprego público;
- (v) O urbanismo e o meio ambiente;
- (vi) A responsabilidade civil do Estado pelo incumprimento do Direito Comunitário;
- (vii) Em termos contenciosos, além da violação da legalidade comunitária ser fonte de invalidade dos actos das Administrações dos Estados-membros, observa-se a projecção das normas comunitárias sobre o direito processual nacional (Otero, 2003, p. 464).

Há um novo direito administrativo, e é um direito administrativo que se distingue por ser comunitário. O seu sentido inverso também é válido, um direito comunitário que, por repercutir tanto no direito administrativo, é um direito comunitário que é predominantemente administrativo.

Uma tal “contaminação” da normatividade interna pela ordem jurídica comunitária, reforçando a complexidade do sistema jurídico, abre hoje uma nova dimensão ao Direito Administrativo: a caracterização da Comunidade Europeia como sendo uma “Comunidade de Direito Administrativo”, gera naturais efeitos sobre a legalidade administrativa de cada um dos Estados-membros, assistindo-se a um fenómeno de comunitarização ou europeização do Direito Administrativo, não obstante a Comunidade Europeia não dispor ainda de um Direito Administrativo sistematizado (Otero, 2003, p. 457).

A reforma, eventualmente próxima, do direito constitucional europeu só poderá vir confirmar uma realidade já hoje indesmentível: a incidência do direito comunitário nos direitos administrativos dos Estados-membros é de tal monta que vários autores falam já numa verdadeira “comunitarização” ou “europeização” dos direitos administrativos nacionais (Sousa, Matos, 2008, p. 66).

O novo direito administrativo, que é fruto do modelo que a integração comunitária europeia adotou, é um direito administrativo que deve observar a composição entre os ordenamentos, como observa Colaço Antunes:

O direito administrativo abandonou definitivamente o Estado, que é agora um artefato do passado, o paraíso perdido.

É no ordenamento jurídico compósito da União Europeia que se devem procurar os critérios iluminantes em relação às categorias fundantes do direito administrativo. *Se quisermos estudar este ramo de direito público para ver o futuro temos que olhar para lá do Estado* (Antunes, 2012, p. 143).

A natureza composta e multinível do ordenamento jurídico europeu (comunitário) implica a necessidade de colaboração entre as Administrações nacionais e a Administração comunitária (integração vertical) e uma crescente colaboração transnacional entre as várias Administrações dos Estados-membros da União Europeia (integração horizontal) (Antunes, 2012, p. 150).

Essa composição aproxima-se, conforme Paulo Otero, de um modelo federativo, um “federalismo de execução”.

Vigora no Direito Comunitário, por efeito do Tratado e de desenvolvimento jurisprudencial, uma regra que confia normalmente à competência dos Estados-membros a execução de decisões comunitárias, criando assim um verdadeiro “federalismo de execução” (Otero, 2003, p. 471).

Entretanto, essa conclusão, a nosso ver, se restringe mesmo para a observação do modelo de execução comunitária, porque o que está em jogo também é o paradigma das sociedades políticas. Conforme Colaço Antunes, a União Europeia é a atual referência para a forma política hegemônica, a substituir o Estado Moderno.

A União Europeia é a atual forma histórica de um ordenamento jurídico de fins gerais, em substituição do Estado como penúltima personalização (histórica) de um ordenamento jurídico geral.

O ordenamento jurídico da União Europeia é um ordenamento compósito, que integra os ordenamentos nacionais com base nos princípios fundamentais do primado e do efeito direto, de criação jurisprudencial (Tribunal de Justiça da União Europeia – TJUE) (Antunes, 2012, p. 149).

A nova administração pública comunitária se fundamenta, naturalmente, numa “nova legalidade administrativa”. “Nova” porque corresponde a uma autoridade legitimadora distinta da fórmula tradicional e, conseqüentemente, produzida sob condições distintas, quais sejam, a) a conjugação entre direito nacional e direito comunitário, a romper com o padrão normativo soberano; b) uma predominância da norma comunitária, no que é de regulação comunitária, a reforçar a tese do acaso do Estado soberano (qualquer tentativa de ver na União Europeia um super Estado é sem fundamento, pois a integração sequer se aproxima disto); c) uma nova tipologia de atos administrativos, próprios do direito comunitário.

Quanto às condições a) e b), há um novo paradigma para a legalidade, uma legalidade derivada de uma sincronia entre os ordenamentos jurídicos (bem distinta de uma possível comparação com a integração imaginada pelo monismo kelseniano para o direito nacional e o direito internacional). A legalidade comunitária, de tipo “federativa”, sem ser estatal. Neste sentido pode-se ver a opinião dos autores portugueses consultados:

O Direito dos Estados-membros encontra-se vinculado a respeitar, segundo impõem os princípios do primado e da aplicabilidade directa, o Direito Comunitário.

O Direito Comunitário constitui, neste sentido, uma ordem jurídica que se sobrepõe ao Direito dos Estados-membros no âmbito das respectivas atribuições concorrentes, estabelecendo os princípios que estes últimos devem respeitar. Existe aqui uma repercussão tão intensa do Direito Comunitário sobre os Direitos Nacionais que poderá mesmo considerar-se que gera um tal grau de convivência que aquele deixa de ser um corpo jurídico separado do Direito de cada um dos Estados-membros (Otero, 2003, p. 463).

A integração numa união económica e monetária, em exigências de convergência orçamental (como acontece actualmente com o pacto de estabilidade e crescimento) têm inevitáveis consequências sobre o dimensionamento da administração pública em sentido orgânico e em sentido material, impondo reformas que estão na ordem do dia em diversos Estados-membros.

Por outro lado, a integração europeia tem acentuado a governamentalização dos sistemas de governo dos Estados-membros, efeito de índole sobretudo político-legislativa que acaba, contudo, por se projectar nas fronteiras da actuação governamental administrativa, e não apenas na matéria da transposição de directivas (Sousa, Matos, 2008, p. 120).

Creio que o elemento unificador da pluralidade de manifestações jurídico-organizativas da Administração pode passar, como observa uma monumental e recente monografia alemã, pela relação entre uma legalidade formal e uma legalidade material construída ao nível da jurisprudência e do ordenamento jurídico comunitário, com base na cláusula semifederal da primazia do direito da União Europeia sobre os ordenamentos jurídicos nacionais (Antunes, 2012, p. 130).

Quanto à nova tipologia (c) de atos administrativos, Colaço Antunes expõe bem as suas razões, próprias do ambiente comunitário:

É indiscutível constatar que, frequentemente, os atos administrativos são eficazes em âmbitos territoriais mais amplos ou mais acanhados em comparação com o âmbito de vigência das normas que aplicam, podendo, inclusive, a eficácia de um ato ditado por um órgão de uma Administração nacional ultrapassar a “fronteira” e projetar-se noutros ordenamentos nacionais. Esta realidade comunitária explica o nascimento de uma nova figura: o ato administrativo transnacional. (...). A justificação desta nova figura assenta na necessidade de satisfação plena das quatro liberdades fundamentais da União Europeia (livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais). Exemplificando, se a norma jurídica aplicável à autorização de novos alimentos ou ingredientes alimentares é a mesma para 27 Estados-membros da União Europeia, resultava incompreensível que, no mercado interno, uma empresa que produza tais bens e os queira pôr em circulação tivesse que obter 27 autorizações (Antunes, 2012, p. 152).

Há várias classificações na doutrina. Uma síntese delas distribui os atos administrativos comunitários nas seguintes categorias, também segundo Colaço Antunes:

[...] há toda uma tipologia de ato administrativo transnacional. Temos, assim, atos administrativos com eficácia transnacional automática (por exemplo, as cartas de condução), atos que são objeto de decisões comuns (por exemplo, autorização de comercialização de novos produtos alimentares) e ainda atos sujeitos a (mútuo) reconhecimento (por exemplo, o reconhecimento, em regra, passivo, de títulos académicos de outros Estados através de um ato de equivalência). A situação é diferente quando o título de legitimação é uma norma ou tratado internacional, o que implica do Estado receptor um ato de homologação do título académico (Antunes, 2012, p. 154).

4 DESAFIOS DO DIREITO COMUNITÁRIO ADMINISTRATIVO EUROPEU E A DEMOCRACIA

Pressupondo que a União Europeia e seu direito administrativo comunitário seja o paradigma para o direito administrativo e para as sociedades políticas hegemônicas no século XXI, a repercussão para a perspectiva democrática precisa de um delineamento. É preciso identificar premissas, já que para esta análise ainda há de se somar muitos elementos a definir (entre eles, a estabilidade da União Europeia e a capacidade do modelo em tornar-se paradigma).

A premissa a), para a sobrevivência democrática, é a necessidade de que o novo direito administrativo não se desvencilhe do ideal do Estado de Direito, a preservar, naturalmente, o princípio da legalidade. Se a União Europeia significa um novo modelo de sociedade política hegemônica, se não possui o fundamento do Estado Moderno, que é a condição soberana do poder, até que ponto isto pode afetar a estrutura pública de gestão e o seu funcionamento burocrático pautado na legalidade?

Para além de existirem todas as características próprias do ordenamento geral, a democraticidade e politicidade têm agora outra densidade. Os fins deixaram de ser limitados para alcançarem um nível geral; o indivíduo é um verdadeiro sujeito jurídico e um cidadão europeu, titular de direitos fundamentais, atingindo a justa promoção de sujeito *optimo jure* do ordenamento jurídico europeu (Antunes, 2012, p. 124).

Os processos de globalização e reformulação sistêmica neoliberal confirmam um enfraquecimento do Estado Moderno, mas também um enfraquecimento do Estado Social e, em certa medida, do Estado Liberal, em sua face jurídica de arcabouço protetivo das liberdades individuais sob o título de Estado de Direito.

Um Estado menor e, quando isso não for possível (o que é comum), um Estado mais eficiente. A eficiência administrativa não é sinônimo de neoliberalismo, mas se situa no mesmo patamar das respostas para a crise atual do Estado e da administração. A concorrência global afeta principalmente a gestão orçamentária do Estado, para além de um juízo valorativo do modo de gestão, a eficiência (a opção ótima) é, naturalmente, a primeira resposta. O que se vê, recorrentemente, para a teoria do Estado e da administração pública em geral, é que o discurso da eficiência administrativa, atual e voraz, se confronta com o princípio da legalidade.

Passamos de uma sociedade política a uma sociedade organizacional, entendida essa última como uma sociedade de gestão sistêmica e tecnocrática que serve de legitimação e referência aos direitos da pessoa e, portanto, define uma liberdade de maneira totalmente privada. Isso inclui o pressuposto equivocado de que o livre mercado geraria necessariamente sistemas democráticos, já que as pessoas que têm livre opção econômica tenderiam a exigir também a livre opção política das democracias multipartidárias (Dupas, 2003, p. 59).

Há, atualmente, um alargamento da ideia de legalidade, a confundir-se com juridicidade (a legalidade inerente também nos princípios e na conjugação das normas). Essa compreensão, atual, traz também o risco (ou necessidade) de uma flexibilização do conceito para uma compatibilização outros princípios em conflito.

A premissa b) é a preservação do sujeito cidadão, diante do perigo das vicissitudes da sociedade pós-moderna (individualismo exacerbado e a desagregação das sociedades política e civil). Que esta perspectiva pós-moderna para a democracia não encontre na forma europeia comunitária um terreno fértil.

O exercício da democracia é a luta permanente dos *sujeitos* contra a lógica dominante dos *sistemas*. No entanto, o espaço da liberdade está se reduzindo progressivamente a um ato de consumo. A internacionalização das mídias e o progressivo rompimento do delicado equilíbrio de fronteiras entre Estado, sociedade civil e indivíduo fazem a prática dessa liberdade dissociar-se cada vez mais da ideia de compromisso com sua sociedade e seu meio cultural. A democracia passa, assim, a ser ameaçada em duas frentes principais: o individualismo extremo, que abandona a vida social aos aparelhos de gestão e aos mecanismos de mercado; e a desagregação das sociedades política e civil (Dupas, 2003, p. 11).

Tradicionalmente (para o modelo de Estado em crise, especialmente nas sociedades centrais europeias), o cidadão é um sujeito de articulação política com o Estado, em crescente regulação e proteção de direitos. Em certa medida, a sociedade comunitarizada em nível continental significa uma diluição das instâncias (de regulação e de implementação de políticas públicas). Mas também há o elemento cultural pós-moderno, de um indivíduo que não se vê mais como um cidadão tradicional. Onde a coletivização de sua voz pelas representações

tradicionais não faz mais sentido, porque ele não se comunica mais assim, porque também não corresponde às suas formas de se socializar (seu modelo de família, de trabalho, de lazer – a diluição das formas de família, a virtualização do trabalho e do lazer etc.).

A premissa c) é que a proteção dos direitos humanos não adquira uma rota de retrocesso. Esses momentos de transformação sistêmica são perigosos no sentido de reverter, inverter ou abandonar processos. Não necessariamente a União Europeia ou os processos que ocorrem sob o título de pós-modernidade, coincidentes ou não com a comunidade, são sinônimos de desregulação social, de desproteção do indivíduo, do cidadão e do Estado de Direito, mas há um modo operativo dos sistemas sociais novo. Na pós-modernidade, segundo Freitag, entre outros paradigmas, há a substituição do político como campo de debate sobre as normas fundamentais pelo campo político como lugar de soluções para problemas particulares; os direitos do homem universalistas e colocados em prática na legislação geral são substituídos por direitos da pessoa, protegendo particularismos privados e sancionados pela via de litígios judiciais; a legalidade e a legitimidade é substituída pela operatividade e eficácia; a expressividade coletiva e a instrumentalidade privada é substituída pela expressividade privada e instrumentalização do coletivo; a justificação *a priori* (questão de direito) é substituída pela avaliação pragmática *a posteriori* (questão de fato); a hierarquia das normas é substituída adaptação funcional (Freitag, 2002).

Há um sentido de pragmatismo e eficiência com risco de atropelamento das conquistas sociais emancipadoras do indivíduo. Por outro lado, o indivíduo não é mais o mesmo, então há que se perguntar, que direitos esse novo indivíduo precisa, para se proteger?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A União Europeia assumiu a vanguarda contemporânea dos modelos políticos que se pretendem hegemônicos. É a comunidade internacional mais evoluída. O estágio atual, de união econômica, resultou num direito administrativo comunitário e dele, a incerteza quanto às políticas públicas de proteção de direitos fundamentais, de efetividade do Estado de Direito e de garantia do debate democrático. Por outro lado, a Europa possui uma tradição progressista em matéria de direitos humanos e de democracia. É a compatibilidade entre o direito comunitário e a democracia que se apresenta como um desafio.

A democracia é a forma de governo que a modernidade elegeu, é a idealização mais sedutora da política. Entretanto, só a conhecemos numa perspectiva estatal, não há experiência

de organização política democrática que signifique uma forma de governo e que se aplique a um poder diferente de uma sociedade política com um povo e sobre um determinado território. Neste campo, há experiências democráticas, não há uma democracia. A comunidade internacional ainda é embrionária no papel da cidadania em seus fóruns de decisão.

O debate sobre a proteção dos direitos humanos e da democracia deve ser contínuo e deve observar as transformações das instituições e das relações de poder. A globalização é uma generalização de fenômenos econômicos e políticos ocorridos a partir das últimas décadas do século passado e que ainda apresenta novidades e desafios. O vigor da formação de blocos regionais como comunidades de Estados também pode ser associado a essa época, pelo menos a sua caracterização atual não pode ser dissociada dos efeitos da globalização econômica.

A administração pública, e a sua regulação, em termos de União Europeia, ainda está por definir o seu papel no futuro próximo (comunitária, globalizada, pós-moderna ou o que se apresente como síntese paradigmática). Mas somente continuará a tradição democrática europeia se cumprir o papel de preservar a) os fundamentos do Estado de Direito, em especial, o princípio da legalidade; b) o protagonismo do sujeito cidadão; c) a trajetória protetiva positiva dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, L. F. C. **A ciência Jurídica Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2012.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FREITAG, M. **L'oubli de la société: pour une théorie critique de la postmodernité**. Rennes: Universitaires de Rennes, 2002.

OTERO, P. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

ROCHA, M. I. C. **Direito Internacional Público**. Resumido. Franca-SP: Ribeirão Ed., 2012.

ROCHA, M. I. C. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2.ed. Franca-SP: Ribeirão Ed., 2013.

SOUSA, M. R. de.; MATOS, A. S. de. **Direito Administrativo Geral**. Tomo I. Introdução e princípios fundamentais. Alfragide/Portugal: Dom Quixote, 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: https://europa.eu/european-union/index_pt. Acesso em: 29 ago. 2018.