

É POSSÍVEL UMA LEITURA DO DIREITO ADMINISTRATIVO PELO VIÉS DA ANÁLISE COMPORTAMENTAL?

IS A POSSIBLE READING OF ADMINISTRATIVE LAW THROUGH THE BEHAVIOR OF BEHAVIORAL ANALYSIS?

José Eduardo Machado Barroso¹
André Vasconcelos da Silva²
Marcela Cabral Mendes Barroso³

124

Resumo: A interpretação jurídica é uma atividade destinada a compreender o Direito, conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado e que se traduz em princípios de conduta social, para que seja aplicado de forma justa. O direito é um sistema funcionalmente especializado no controle coercitivo de comportamentos politicamente considerados prejudiciais e pode ser explicado pela ciência do comportamento humano. O direito tem por objeto a atividade humana social, visando, pois, disciplinar as relações entre os seres humanos em seu convívio em sociedade. A evolução do Direito deu condições para que o Estado pudesse dirigir os destinos em consonância com o tecnicismo e sem abrir mão de sua posição de mantenedor do equilíbrio social. O Direito Administrativo é o conjunto de normas e princípios que, em busca do interesse público, rege as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e a coletividade. Uma leitura das circunstâncias comportamentais e históricas permite entender fatores que resultaram não propriamente no surgimento, mas na consolidação do Direito Administrativo, embora haja discordância quanto à sua origem clássica do Direito Administrativo. A doutrina do Direito Administrativo passa por uma transformação radical, ao denunciar e abandonar a perspectiva exclusivamente estatal reservado com exclusividade ao administrador em nome de um suposto interesse público, sendo que o público não se reduz ao estatal.

Palavras-chave: Direito. Administrativo. Análise. Comportamental

Abstract: Legal interpretation is an activity aimed at understanding the Law, a set of rules of conduct that are imposed by the State and which translate into principles of social conduct, so that it can be applied fairly. Law is a system functionally specialized in the coercive control of

¹ Mestrando PPGGO UFG/RC, Brasil. joseeduardombarroso@gmail.com;

² Doutor em Ciências do Comportamento/ UNB Professor associado, Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios, PPGGO UFG/RC, Brasil. andre.silva.ufg@gmail.com

³ Mestre em Medicina Veterinária UFU, Fiscal da Agência Goiana de Defesa Agropecuária (AGRODEFESA), Brasil. marcela_cabral@yahoo.com.br

Recebido em 20/05/2020

Aprovado em 01/06/2020

politically considered behaviors harmful and can be explained by the science of human behavior. The object of the law is social human activity, aiming, therefore, to discipline the relations between human beings in their social life. The evolution of the Law gave conditions so that the State could direct destinies in line with the technicality and without giving up its position of maintainer of the social balance. Administrative Law is the set of norms and principles that, in search of the public interest, governs the legal relations between the people and organs of the State and between this and the collectivity. A reading of the behavioral and historical circumstances makes it possible to understand factors that resulted not in the emergence, but in the consolidation of Administrative Law, although there is disagreement as to its classic origin of Administrative Law. The doctrine of Administrative Law undergoes a radical transformation, denouncing and abandoning the exclusively state perspective exclusively reserved to the administrator in the name of a supposed public interest, and the public is not reduced to the state.

keywords: Law. Administrative. Analyze. Behavioral

Explicar o direito não é tarefa fácil. A interpretação jurídica sempre foi concebida como uma atividade destinada a extrair dos textos legais a sua melhor compreensão, a fim de que o Direito seja aplicado de forma justa (DE AGUIAR, CHINELATO, 2014). Entender, ou melhor, contextualizar o ramo do Direito Administrativo sob a perspectiva comportamental é o foco deste trabalho.

O Direito é o conjunto de regras de conduta coativamente impostas pelo Estado e se traduz em princípios de conduta social, tendentes a realizar a Justiça (MEIRELLES, 1998). No mesmo sentido, Aguiar, 2017, em seu livro intitulado “Teoria Analítico Comportamental do Direito”, afirma que o direito é um sistema funcionalmente especializado no controle coercitivo de comportamentos politicamente considerados como prejudiciais à sobrevivência, reprodução e bem-estar da sociedade. A ciência do comportamento humano pode explicar o direito, constituído por comportamentos jurídicos que tem sua frequência de ocorrência determinada pela maior ou menor probabilidade da aplicação de sanções.

O comportamento, na ótica skinneriana, é uma das atividades que fazem parte do funcionamento de um organismo que interage com o mundo externo sendo que a ideia central é a de que o comportamento é governado pelas consequências. Desta forma, é possível enquadrar a interpretação e a aplicação do Direito na noção de comportamento. A interpretação do Direito em si, é um comportamento, podendo, portanto, ser objeto de exame da análise comportamental. A interpretação e a aplicação do Direito enquadram-se naquilo que o behaviorismo designa como comportamento destinado à resolução de problemas. É possível

enquadrar a interpretação ou aplicação do Direito na noção de comportamento na medida em que se designa como comportamento cuja finalidade é resolver problemas, onde o indivíduo escolhe comportamentos em virtude das consequências reforçadoras ou punidoras que esses comportamentos causaram no passado. A própria ideia trazida nos estudos de Hermenêutica Jurídica, de que interpretar o Direito é algo indissociável da sua aplicação confirma a importância da história do indivíduo e das relações de reforço na compreensão dos textos legais (DE AGUIAR, CHINELATO, 2014).

Segundo o behaviorismo radical, os padrões comportamentais de um dado indivíduo são o resultado de três processos seletivos combinados, o filogenético, o sociocultural e o ontogenético. No caso da seleção comportamental filogenética, a preservação de uma espécie depende da produção de descendentes por indivíduos cujas características hereditárias os tornam melhor adaptados às demandas do ambiente natural. A contribuição mais relevante da seleção filogenética para a evolução do comportamento animal e humano é a capacidade dos organismos aprenderem novos comportamentos. Já na seleção comportamental sociocultural a entidade que evolui é o ambiente social ou cultura por meio do qual a seleção sociocultural opera. O controle do comportamento dos destinatários de uma regra se dá por intermédio do reforço ou punição social associado ao cumprimento ou descumprimento do comando nela contido. Quanto a seleção comportamental ontogenética, também denominada aprendizagem operante, ocorre a adaptação do indivíduo às circunstâncias mutáveis do ambiente, tendo como mecanismo básico suas variáveis: probabilidade de ocorrência de um padrão comportamental, o contexto, o estado motivacional e a consequência reforçadora ou punitiva (AGUIAR, 2017).

No tocante ao padrão comportamental operante, o indivíduo ao se comportar causa uma alteração ambiental, que por sua vez, é responsável pelo aumento ou diminuição da probabilidade do mesmo comportamento voltar a ocorrer. Já a consequência reforçadora ocorre quando tende a aumentar a frequência do operante e punidora quando tende a diminuí-la. Quanto ao contexto, é o controle exercido pelo ambiente sobre a probabilidade momentânea de ocorrência de determinado padrão comportamental operante e quanto ao estado motivacional tem-se que é a probabilidade momentânea de ocorrência de operante em razão da alteração do valor de um reforçador positivou ou negativo naquele dado momento, sendo também denominada operação motivadora, como exemplo as privações e estimulações aversivas (AGUIAR, 2017).

Como regra, o behaviorismo compreende as condições que descrevem o comportamento capaz de resultar em uma consequência, tratando-se de estímulos discriminativos verbais que indicam uma relação de reforço. As técnicas hermenêuticas, a jurisprudência e as leis são regras capazes de influenciar o comportamento. Partindo da filosofia behaviorista de Skinner, que enfatiza a importância das consequências para a aprendizagem e manutenção dos comportamentos, outras contingências atuam sobre o aplicador da lei quando ele decide por uma determinada interpretação das normas jurídicas. Pesam de fato outras contingências, que não somente a simples leitura de legislações e livros doutrinários, sobre o comportamento de quem interpreta normas. A análise comportamental pode focar-se nas relações de reforço e punição que concretamente modelam o comportamento de quem aplica a lei (DE AGUIAR, CHINELATO, 2014).

O domínio social humano é constituído por padrões comportamentais entrelaçados, que se condicionam mutuamente e são denominados sistemas sociais, cujo tipo mais simples é a interação social. Um dos principais fatores para a emergência dos sistemas sociais funcionalmente especializados, como exemplo o direito, são as características das organizações que surgem da busca por solução de macroproblemas. Os macroproblemas são problemas recorrentes relacionados à sobrevivência e reprodução do grupo social como um todo. No sistema econômico é a escassez, no político é a tomada e implementação de decisões coletivas vinculantes, no científico é a adaptação do comportamento humano às contingências do ambiente físico e social, no educacional é a socialização dos indivíduos. No sistema jurídico, a função social é o controle coercitivo de comportamentos politicamente definidos como socialmente indesejáveis. Devido à relação entre especialização e interdependência, nenhum sistema é capaz de assumir isoladamente o controle da totalidade social, de maneira que nenhuma perturbação em um dos sistemas funcionais é capaz de desestabilizar de forma irreversível a sociedade como um todo (AGUIAR, 2017).

Ao conjunto de comportamentos jurídicos punitivos e defensivos entrelaçados existentes em uma dada sociedade em determinado momento, Aguiar, 2017, dá o nome de rede comportamental jurídica, do qual fazem parte não somente os comportamentos jurídicos, mas também todos os comportamentos sociais humanos, compondo o sistema jurídico, ou seja, o conjunto das normas jurídicas em uma dada sociedade, em um dado período de tempo. A análise comportamental das normas jurídicas são premissas da análise comportamental das regras jurídicas e vice-versa, visto que as regras produzidas pelas ciências que estudam os sistemas

sociais funcionalmente especializados são partes fundamentais dos próprios sistemas que estudam. A eficácia do direito no cumprimento de sua função social depende do sucesso das regras jurídicas em alterarem o comportamento das autoridades jurídicas. Os comportamentos jurídicos punitivos e defensivos normalmente envolve a presença física ou virtual de alguma autoridade jurídica, visto que, nas sociedades modernas, a aplicação de sanções coercitivas é monopólio das organizações jurídicas. Na busca pela imparcialidade o principal recurso é a padronizações de procedimentos, que, por outro lado, pode resultar em excessiva burocratização, tornando a autoridade jurídica relativamente indiferente a estímulos motivacionais e discriminativos a que deveria estar sensível, para o bom desempenho do seu papel no processo. A experiência reforçadora ou punitiva de particulares e autoridades jurídicas em contextos similares no passado vai determinar a probabilidade de ocorrência de tais comportamentos no presente.

No tocante à função social do direito, Aguiar, 2017, destaca que existem leis instituindo sanções para garantir a adequabilidade social dos comportamentos políticos, econômicos, educacionais, familiares, artísticos e científicos porque as contingências próprias destes sistemas não garantem a prevalência dos comportamentos socialmente requeridos. Para ele, as consequências previstas nas regras jurídicas funcionam como motivadores condicionados socialmente generalizados de maneira que o direito é essencialmente constituído por proibições, sendo a tarefa da regra jurídica suplantar a motivação para prática de ação indesejável com base na ameaça da sanção (consequência punitiva) ou na promessa de recompensa (consequência reforçadora). Desta feita, a função expressiva do direito está na capacidade de que os padrões verbais funcionem como antecedentes causais do comportamento pretendido pela sociedade.

O direito tem por objeto a atividade humana social, visando, pois, disciplinar as relações entre os seres humanos em seu convívio em sociedade. Tais relações podem se dar entre particulares, entre particulares e o Estado ou entre o Estado (pessoas jurídicas de direito público) em si. Essa acepção conduz à divisão fundamental do direito: o direito privado para reger relações entre particulares e o direito público para regular as relações em que um ente público participe (FARIA, 1980).

Na reformulação da Teoria Política, para adequá-la à evolução social e científica do conturbado século XX com suas transformações e conflitos, atendeu-se as necessidade de progresso condizente com a própria evolução do Direito dando condições para que o Estado possa dirigir os destinos em consonância com o tecnicismo e sem abrir mão de sua posição de

mantenedor do equilíbrio social. A atividade jurídica não se separa da atividade social haja vista não se compreender uma atividade jurídica que não fosse social, pois o Direito existe para regular a própria vida em sociedade. O tecnicismo, como fenômeno da moderna sociedade industrial ocasionou a substituição do Estado Constitucional pelo Estado Administrativo, passando este ramo do Direito a se desenvolver extraordinariamente, exercendo lugar de destaque que jamais alcançara (DUARTE, 2009).

Quando os princípios de conduta social são sustentados em afirmações teóricas formam a Ciência Jurídica; quando esses mesmos princípios são concretizados em norma jurídica, temos o Direito Positivo, expresso na Legislação e a sistematização desses princípios, em normas legais, constitui a Ordem Jurídica. O Direito é dividido, inicialmente, em dois grandes ramos: Direito Público e Direito Privado, consoante a sua destinação. Enquanto o Direito Privado tutela principalmente os interesses individuais, de modo a assegurar a coexistência das pessoas em sociedade e a fruição de seus bens, nas relações entre os indivíduos e entes estes e o Estado, o Direito Público, que subdivide-se em Interno e Externo, visa regular os interesses estatais e sociais. O Direito Administrativo é um dos ramos do Direito Público Interno. A evolução da ciência jurídica e sua incorporação conceitual à Constituição de 1988 ampliou a noção de legalidade, destacando a legitimidade da ação administrativa do Estado e sua subordinação à moralidade administrativa, a par dos princípios da impessoalidade e da publicidade. A doutrina consolidada na jurisprudência destaca como parâmetro de eficácia das normas de direito, a exigência de razoabilidade e de proporcionalidade entre os meios e os fins que se torna essencial na prática dos atos da Administração Pública. (MEIRELLES, 1998; TÁCITO, 1998).

O Direito Administrativo é o conjunto de normas e princípios que, em busca do interesse público, rege as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e a coletividade. Enquanto o Direito Privado trata sobre a igualdade das partes na relação jurídica, o Direito Público se baseia no princípio inverso da supremacia do Poder Público como reflexo da prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais, de maneira que da desigualdade entre a Administração e os particulares resultam privilégios e prerrogativas para o Poder Público, que não podem ser desconsiderados pelo intérprete ou aplicador das regras. Em casos de conflito entre o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, deve prevalecer este, dado o objetivo primitivo da Administração que é o bem comum. Apesar de os povos antigos gregos e romanos conhecerem a distinção dos espaços públicos e privados, foi apenas no Império

Romano que a diferença entre direito público e privado foi idealizada (RESENDES, 2010; CARVALHO FILHO, 2013).

As leis administrativas visam, via de regra, assegurar a supremacia do Poder Público sobre os indivíduos, necessária à consecução dos fins da Administração. Em termos gerais, administrar é gerir interesses em conformidade com a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses salvaguardados são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum (MEIRELLES, 1998).

Neste íterim, convém ressaltar a variável contexto e sua correlação com a função social do direito como forma de explicar o ramo específico do Direito Administrativo. A interpretação dos fatores citados até o momento permitem uma leitura das circunstância comportamentais e históricas que resultaram não propriamente no surgimento, mas na consolidação do Direito Administrativo. Dada sua complexidade, para compreender o fenômeno jurídico faz-se necessário a utilização das ciências naturais (psicologia, neurociência, biologia evolucionária etc). O Direito Administrativo se relaciona com as Ciências Sociais, principalmente com a Sociologia, com a Economia Política, com a Ciência das Finanças e com a Estatística. Como disciplinas sociais, ou antropológicas, atuam no mesmo campo do Direito, qual seja, a sociedade, mas com propósitos diversos. Enquanto as Ciências Jurídicas visam constituir normas coercitivas de conduta, as Ciências Sociais (não jurídicas) objetivam a construção de princípios doutrinários, como resultado dos fenômenos naturais que constituem o objeto de seus estudos, mas desprovidos de coação estatal. A relação entre as Ciências Sociais e o Direito Administrativo torna-se explícita na busca pelo aperfeiçoamento de seus institutos e de suas normas, visando a ajustá-los, cada vez mais e melhor, aos fins desejados pelo Estado, na conformidade da ordem jurídica preestabelecida (MEIRELLES, 1998; AGUIAR 2017).

Partindo da compreensão de que não existe governo sem administração nota-se que mesmo incipiente, as civilizações antigas exerceram, de certo modo, uma organização político-administrativa. Embora não se possa afirmar a existência de um direito administrativo em civilizações antigas tem-se que a vida em sociedade exige organização com normas que podem ser enquadradas como administrativas e seus respectivos órgão responsáveis pela aplicação das mesmas (DI PIETRO, 2006; MELO, 2013). Uma organização político-administrativa é

imprescindível para a constituição dos grandes impérios, tal como a organização de Roma e Bizâncio, ou como a estrutura administrativa da Igreja Católica, herdeira do legado cultural romano. O certo é que não havia uma elaboração sistemática deste ramo do direito, que justificasse uma autonomia epistemológica no campo das ciências jurídicas. O que havia eram normas esparsas que regulavam a administração do Estado (BRAGA, 2006).

Somente com a passagem do Estado de Polícia, caracterizado pela submissão do indivíduo ao direito, próprio das monarquias absolutas, para o Estado de Direito, que subordina o próprio Estado às normas reguladoras que ele mesmo edita, que se tem propriamente um direito administrativo. O regime de Estado de Direito tem seus primórdios históricos resultantes dos princípios da Revolução Francesa. Cabe ressaltar que a filosofia tem importante contribuição histórica e como fundamentos do direito administrativo. Aristóteles, em sua reflexão sobre política definia poderes separados; o filósofo iluminista Montesquieu sistematizava a divisão dos poderes em sua obra e Jean Jacques Rousseau já menciona a vontade do cidadão, denominada vontade geral, como expressão legítima do poder (MELO, 2013).

No final do século XVIII, o constitucionalismo que, entretanto, herdou da idade média as ideias de limitação do poder do Estado em favor do cidadão, tendo como exemplo a Magna Carta, escrita na Inglaterra, em 1215, na qual se reconhecia alguns direitos dos nobres, limitando o poder do monarca. Com a Revolução Francesa, em 1789, os movimentos que buscavam garantir aos cidadãos os seus direitos elementares em face da atuação do poder público se acentuaram. O principal exemplo foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consequência da revolução francesa. Destacou-se no surgimento do direito administrativo as abundantes decisões do Conselho de Estado, órgão criado com destinação de preparar decisões que envolvessem matéria administrativa, que estabeleceram os princípios fundamentais no célebre caso Blanco, no qual foi estabelecido pelo Tribunal de Conflitos o princípio da responsabilidade do Estado, em que somente a jurisdição administrativa era competente para aplicar (DA SILVA, 2012).

Antes disso, como fruto da Revolução Americana, a Declaração de Virgínia, de 1776, estabelecia os direitos fundamentais do povo norte -americano, tais como a liberdade, a igualdade, eleição de representantes etc. A alteração social, política, econômica que a Revolução Francesa produziu, ao destituir a posição da realeza, influenciou todas as instituições de país e, conseqüentemente, na ordem jurídica (MELO, 2013).

O que existia antes deste movimento, desde a idade média, era uma administração complicada e centralizada, um direito de polícia, na qual o desejo do soberano era lei, confundindo, por vezes, o Estado com a própria figura do rei, representante de Deus na Terra, e tinha o direito de governar de forma absoluta. A revolução não ocorreu apenas pelo fato do rei legitimar seu poder em Deus, mas pelas consequências advindas desse poder absoluto, como o excesso do poder, arbitrariedades, privilégios etc. A relevância do Princípio da Separação dos Poderes foi fundamental para a criação da jurisdição administrativa/contencioso administrativo, em contrapartida à jurisdição comum, de modo que a solução dos conflitos nos quais a Administração Pública é parte não pode ser atribuída ao Poder Judiciário, como fito de não subordinar um Poder ao outro (MELO, 2013).

O direito de polícia pode ser visto como o precedente histórico do Direito Administrativo. Todavia, é a acolhida do princípio da separação de poderes e a submissão do poder executivo às normas emitidas pelo poder legislativo que levam a existência autônoma do Direito Administrativo. Com a divisão de poderes abre-se o caminho para o reconhecimento do direito de limitar o poder do Estado, em relação aos direitos do indivíduo, estabelecendo uma relação entre o Estado e o particular. O Direito Administrativo, como um ramo epistemológico próprio e independente tem início a partir da submissão do Estado à lei, nos governos subordinados a uma constituição. O direito francês foi o pioneiro no ramo doutrinário e universitário do Direito Administrativo com a inauguração da primeira cátedra de direito administrativo, na Universidade de Paris, em 1828, resultando em considerável impulso aos estudos de direito público de todo o mundo. Além da marcante colaboração do direito francês via Revolução é inegável a influência do direito alemão e italiano para uma elaboração sistemática e científica do Direito Administrativo (TÁCITO, 1998; MAFRA FILHO, 2004; MELO, 2013).

Gustavo Binenbojm, 2005, discorda veemente da origem clássica e relata a "outra história" do Direito Administrativo. Segundo este autor, a descrição romântica do fenômeno de surgimento do direito administrativo, onde há a ideia da legalidade como vinculação positiva, ou seja se aos particulares, em nome de sua autonomia pública e privada, é permitido fazer tudo aquilo que não lhes é proibido por lei e à Administração Pública cabe atuar somente de acordo com o que lei lhe prescreve, é falsa de maneira que a associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação de poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico. O surgimento do direito administrativo e de suas

respectivas categorias jurídicas, tais como a supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, discricionariedade, dentre outras, representou, verdadeiramente, a reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime e não sua, perpetuando a Administração Pública fora da esfera de controle dos cidadãos e se caracterizando como uma intervenção decisória auto vinculativa do Executivo.

Ocorre que, na contramão da garantia dos direitos individuais, a Administração Pública acaba por editar suas próprias normas jurídicas, julgando seus litígios com os administrados, como no denominado contencioso administrativo, retirando os litígios jurídico-administrativos da alçada do Poder Judiciário. Coma justificativa da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, ocorre, então, a quebra de isonomia. Se alguma finalidade garantística embasou o surgimento e desenvolvimento da dogmática administrativa, isto ocorreu em favor da Administração, e não dos cidadãos. Em outras palavras, o direito administrativo nasce como direito da Administração Pública e não como direito dos administrados de maneira que os donos do poder criam o direito que lhes é aplicável e o aplicam às situações litigiosas com caráter definitivo (OTERO, 2001).

No Estado Liberal clássico, os serviços administrativos são, em sua maioria, negativos, na medida em que o dever da autoridade é, sobretudo, o de abstenção no sentido de não interferir na liberdade individual. Num segundo momento da história, ao Estado prestador de serviços cumpre intervir para eliminar conflitos na sociedade e suprir necessidade coletivas até o limite da socialização. Atualmente, ocorre um período de retração de ingerência direta do Estado que, ao mesmo tempo, se torna menor e se aprofunda, harmonizando o estímulo à dinâmica da iniciativa privada com a maior responsabilidade pública em áreas essenciais do bem-estar social. O direito administrativo brasileiro é o espelho desta sucessão histórica de fases e de estilos. O início se deu com a criação das cadeiras específicas de direito administrativo em São Paulo e Olinda (posteriormente transferida para Recife) em 1851 e pela influência recebida da Europa com as suas cátedras e obras de direito administrativo. A Constituição do Império marcou dentro do domínio do Poder Executivo o limite entre as autoridades judiciárias e administrativas, estabelecendo os princípios fundamentais do direito administrativo (TÁCITO, 1998; MAFRA FILHO, 2004).

Especificamente quanto ao Direito Administrativo no Brasil, o mesmo teve também a influência do sistema jurídico norte-americano, conhecido por "common law". Em seu artigo

sobre “500 anos de Direito Administrativo Brasileiro”, Di Pietro, 2011, divide o Direito Administrativo no Brasil em quatro fases:

- a) período colonial, sob domínio da legislação portuguesa;
- b) período imperial, já com o início da influência do direito francês, decorrente da criação do Conselho de Estado;
- c) período republicano, até a Constituição de 1988, em que se plasmou o direito administrativo como ramo autônomo;
- d) período atual, posterior a Constituição de 1988, quando o direito administrativo altera, de certa forma, o seu perfil, em decorrência da instauração do Estado Democrático de Direito, dos princípios informadores da Reforma do Estado e da globalização.

O Direito Administrativo rege efetivamente não só os atos do Poder Executivo mas, também, os do Legislativo e do Judiciário, praticados como atividade complementar das que lhe são específicas e predominantes, isto é, a de legislação e a de jurisdição. O conceito de Direito Administrativo Brasileiro se traduz no conjunto harmônico de princípios jurídicos que organiza os órgãos, os agentes e as atividades públicas para alcançar os fins desejados pelo Estado. A vinculação ao reconhecimento de direitos individuais caracteriza a relação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional que se inter-relacionam na medida em que ambos cuidam da mesma entidade: o Estado (TÁCITO, 1986; CARVALHO FILHO, 2013).

Enquanto o Direito Constitucional se interessa pela estrutura do Estado e pela instituição política do governo, o Direito Administrativo está voltado para a organização interna dos órgãos da Administração, de seu pessoal e do funcionamento de seus serviços, de modo, a cumprir as finalidades que lhe são constitucionalmente atribuídas. “Um faz a fisiologia do Estado; o outro, a sua anatomia.” O Direito Administrativo baseia-se, para sua formação, em quatro fontes principais, a saber: a lei, a doutrina, a jurisprudência e os costumes. No Direito Administrativo Brasileiro o costume exerce ainda influência, em razão da deficiência da legislação. A prática administrativa vem suprimindo o texto escrito, e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, ou atua como elemento informativo da doutrina (MEIRELLES, 1998; CARVALHO FILHO, 2013).

Durante o Império, inspirado na jurisprudência do Conselho de Estado, a base eram as diretrizes legais sobre o domínio público e a associação com a iniciativa privada no atendimento de necessidades coletivas. Na segunda metade do século XIX os contratos de obras públicas evoluem para os contratos de concessão do serviço público e atraem capitais e técnicas

estrangeiras. A partir de 1930 firma-se a regra constitucional de justa retribuição do capital de modo a assegurar a estabilidade dos contratos e a estimular o financiamento da expansão e melhoria das instalações, sob influência do modelo norte-americano. Começa a intervenção do Estado com as empresas estatais no domínio econômico e social como símbolo da participação estatal visando ao desenvolvimento econômico e à ocupação de setores em que se revelava ineficaz, ou ausente, a iniciativa privada. Até 1930 os órgãos paraestatais não iam além de 17, elevando-se a 70 nos anos 50 para atingir 582 no início da década de 80. A limitação produtiva do serviço público e a tendência de retomada da ordem econômica pelo capital privado conduzem a uma política de atividade pública empresarial. O Estado tende a se tornar menor e mais eficiente, buscando concentrar-se em necessidades vitais da sociedade. A política de privatização passa a ser a tendência e a propriedade privada retoma sua autonomia e fica vinculada à função social que lhe incumbe a constituição. No direito brasileiro, a recepção destas tendências alcança expressão nos fundamentos da Constituição de 1988 e se complementa com a adesão ao Mercosul. Todo este quadro evolutivo imprime sua marca nos institutos de Direito Administrativo que são o canal direto e necessário da execução operacional da política governamental (TÁCITO, 1998).

Tivemos, em nossa história administrativa, momentos sucessivos de descentralização, caracterizados pela criação de entes personalizados da administração indireta, dotados, ao menos na letra da lei, de autonomia relativa: autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações públicas. As Agências Reguladoras e as Agências Executivas são modelos de autarquias especiais criadas recentemente. As Agências Reguladoras atuam em áreas determinadas de atividades transferida à iniciativa privada pelo processo de descentralização. Diversamente, as Agências Executivas são órgãos internos que representam um processo de desconcentração. O vínculo de ambas as Agências é um compromisso prévio e objetivo de resultados, e de avaliação do plano estratégico a que ficam subordinadas, segundo o chamado contrato de gestão. O atual Plano Diretor da Reforma brasileira não exhibe submissão a quaisquer paradigmas internacionais. Um terceiro modelo de delegação a entidades privadas, se apresenta mediante Contratos de Gestão, na atribuição de recursos públicos a entidades privadas, as chamadas Organizações Sociais (TÁCITO, 1998; SOUTO, 2002).

A doutrina do Direito Administrativo passa por uma transformação radical, ao denunciar e abandonar a perspectiva exclusivamente estatal reservado com exclusividade ao administrador em nome de um suposto interesse público, sendo que o público não se reduz ao

estatal. Os denominados conceitos abertos ou indeterminados levaram-nos a ver que, tal como o poder discricionário da Administração, tratam-se de conceitos determináveis, que sempre são aplicados em uma certa situação concreta, requerendo a concretude e a singularidade das situações de aplicação. Esse esforço de reconstrução jurídico-doutrinária permite buscar e assegurar a imparcialidade na aplicação do Direito de modo muito mais complexo e capaz de lidar com o risco de arbitrariedade sempre presente nesta atividade. Imparcialidade não mais pode ser compreendida como a cegueira do aplicador às especificidades das situações concretas de aplicação do Direito (NETTO, 2002).

Enfim, novos rumos se projetam no Direito Administrativo e compreender sua origem histórica, transformações pelas quais passa e o seu grande e relativamente rápido desenvolvimento como consequência do comportamento humano é fundamental para o estudioso e aplicador deste ramo de Direito que sujeita o próprio Estado em favor do interesse dos seus jurisdicionados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguiar, J. C. D. (2017). Teoria Analítico-Comportamental do Direito: Para uma abordagem científica do Direito como sistema social funcionalmente especializado. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 31-43.

Braga, P. (2006). Ética, Direito e Administração Pública. atual. Senado Federal, Brasília-DF.

Carvalho Filho, J. D. S. (2013). Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 201.

da Silva, M. T. (2012). Da vinculação à lei à vinculação ao Direito: a juridicidade como paradigma. RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ, (22).

de Aguiar, J. C., & Chinelato, J. M. T. (2014). Interpretação do Direito e comportamento humano. Revista de Informação Legislativa, 51(203), 111-125.

Di Pietro, M. S. Z. (2006). 500 anos de direito administrativo brasileiro. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia.

Duarte, C. D. S. (2009). A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo. Revista do Serviço Público, Brasília, 60 (4): 415-418 out/dez 2009.

Faria, Anacleto de Oliveira. Instituições de direito. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

Mafra Filho, F. D. S. A. (2004). Nascimento e evolução do Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo, 238, 167-174.

Melo, Hebert. Origem, história e evolução do direito administrativo. Aphonline.:Trindade – GO,v.3,n.1,p.1-20,jan-dez.2013.

Netto, C. (2002). A Contribuição do Direito Administrativo Enfocado da Ótica do Administrado para uma Reflexão acerca dos Fundamentos do Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição., 68(2).

Otero, Paulo. Direito Administrativo: Relatório. Coimbra: Almedina, 2001.

Resendes, J. A. D. (2010). A concretização do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública no Estado Constitucional brasileiro.

Souto, M. J. V. (2002). Função regulatória. Revista Diálogo Jurídico, 11.

Tácito, C. (1986). Bases constitucionais do direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, 166, 37-44.

Tácito, C. (1998). Transformações do direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, 214, 27-34.