

# ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI



ISSN  
2317-918X

V. 9, N. 1  
JAN/JUN 2022

QUALIS  
B2

# A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO DIREITO ADMINISTRATIVO

---

Robertônio Santos Pessoa

Doutor em Direito Administrativo pela UFPE; Pós-doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP; Pós-doutorando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Professor Titular do Curso de Direito da UFPI (Universidade Federal do Piauí); Professor do Programa de Mestrado em Direito da UFPI; Membro da Academia Piauiense de Letras Jurídicas..

---

**Resumo:** O Estado moderno, assim como o direito administrativo, foi gestado a partir de duas tradições: o liberalismo político e as vertentes democráticas de diversos matizes. À tradição liberal vincula-se o Estado de direito, a separação de poderes, a defesa da propriedade e da liberdade individual. Já à tradição democrática se ligam os ideais de igualdade, soberania popular e participação. A situação atual resultante de quatro décadas de hegemonia neoliberal criou um cenário pós-democrática que gerou profundos impactos na dinâmica social, nas instituições estatais, na administração pública e no direito administrativo. Nesse contexto, o direito administrativo deixa de cumprir uma relevante função democrática, perdendo-se em um discurso eficientista que privilegia os aspectos gerenciais, manifestados geralmente na pregação da necessidade de realização nas múltiplas formas de parcerias com o setor privado. As tecnologias do manegement, são vistas como os instrumentos mais adequados para uma gestão pública mais eficiente. A premissa largamente difundida é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a gestão pública, razão pela qual, para os novos players e reformadores, a Administração Pública deve assumir um papel meramente regulador. Dessa forma, a racionalidade neoliberal tem provocado uma erosão dos ideais de democracia, soberania popular, igualdade e participação, forjando, sob a pretensa modernidade de uma gramática “gerencial”, uma gestão pública e um direito administrativo negligentes em relação às exigências democráticas de participação cidadã na governança pública.

**Palavras-chave:** Administração democrática, gerencialismo, participação orgânica, participação procedimental.

*Aprovado em maio de 2023.*

---

## 1. NEOLIBERALISMO E PÓS-DEMOCRACIA

A situação atual tem sido caracterizada como “pós-democrática”. “Pós-democracia” é uma expressão proposta por Colin Crouch (2004, p. 104) para indicar a perda de relevância dos parlamentos e da soberania popular em consequência da globalização neoliberal. Para ele, a causa fundamental do declínio democrático na política contemporânea é o desequilíbrio entre o papel dos interesses corporativos e aqueles de praticamente todos os outros grupos. Isso tem ocasionado, segundo graus diversos, de acordo com tradição democrática de cada país, uma certa entropia da democracia, levando a política a se tornar novamente um negócio de elites, como foi nos tempos pré-democráticos.

O Estado moderno, e com ele também o direito administrativo, foi construído a partir de articulação de duas tradições: a tradição do liberalismo político e a tradição democrática. Ambas já estavam presentes nas bandeiras da Revolução Francesa: *liberté, égalité, fraternité*. À tradição do liberalismo está ligado o Estado de direito, a separação dos poderes e a defesa da liberdade individual. À tradição democrática, por sua vez, pertencem as ideias de igualdade e soberania popular. Chantal Mouffe (2005, p. 12) defende que não há uma relação necessária entre essas duas tradições, mas apenas articulações históricas que vêm se dando desde o século XVIII a partir das lutas comuns contra os regimes absolutistas. Assim, a democracia liberal moderna, consolidada pelo Estado Constitucional, tem consistido num processo de constante negociação entre as duas tradições, perdurando no centro dessas democracias liberais uma tensão constitutiva, que, num movimento, pendular, ora faz predominar uma, ora faz predominar a outra. O equilíbrio e a estabilidade política das sociedades contemporâneas têm dependido de negociações pragmáticas, como na fase do Estado de bem-estar, estabelecendo-se em certos períodos a prevalência da lógica liberal, enquanto, noutros, o avanço das exigências democráticas.

A situação atual, vista como “pós-democrática”, resulta da hegemonia neoliberal, que, em muitos casos, tem subvertido até mesmo os princípios tradicionais do liberalismo, com manifesto comprometimento dos valores democráticos. O resultado tem sido a progressiva instabilização da própria democracia liberal. Com a corrosão dos valores democráticos da igualdade e da soberania popular, os espaços onde diferentes projetos de sociedade pudessem se confrontar desaparecem paulatinamente. Os cidadãos se vêm progressivamente destituídos dos direitos inerentes ao *status civitatis*, retoricamente assegurado nas constituições. A “democracia” passa a significar somente eleições livres, funcionamento regular das instituições, defesa dos direitos individuais e liberdade de imprensa.

O “primeiro liberalismo”, aquele que tomou corpo no século XVIII, destacou-se pelas construções político-jurídicas que tinham como foco a questão dos *limites* do governo. Foi a partir desta tradição liberal que foi gestada a doutrina do direito administrativo, com nítidas perspectivas garantísticas, centrada em questões como, limites da atuação do Estado-Administração, sua submissão ao princípio da legalidade e defesa dos cidadãos em face das intervenções governamentais. Já o neoliberalismo, gestado a partir dos anos 80 no núcleo histórico do capitalismo, Reino Unido e nos Estados Unidos, rompeu com a visão deste primeiro liberalismo. Ele não se pergunta mais sobre os limites a serem dados ao governo político (Montesquieu), ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo de utilidade (Jeremy Bentham).

Partindo de uma crítica ao Estado de bem-estar, o neoliberalismo se apresenta como uma “racionalidade governamental” moderna. Desfraldando a bandeira da eficiência, ocupou-se, num primeiro momento, com a “retirada” do Estado de domínios que este tradicionalmente ocupava, como a prestação de serviços públicos, sob a alegação da falência “modelos burocráticos”. Nas últimas décadas, com a intensificação dos processos de acumulação capitalista, parece pretender algo mais ambicioso e ousado: a própria “transformação da ação pública”, tornando o Estado uma esfera também regida por regras de mercado e submetido às exigências de eficácia semelhantes àquelas das empresas privadas.

As tecnologias do *management*, desenvolvidas no mercado, são apresentadas como remédios mais eficazes para uma gestão pública mais eficiente. O seu novo postulado é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a gestão pública. A empresa deve substituir a burocracia em tudo que for possível e, quando isso não for viável, o próprio burocrata deve se conduzir como um empreendedor. As “reformas administrativas”, levadas a cabo segundo os princípios do setor privado, apresentam-se como ideologicamente neutras. Visam somente à eficiência. Os novos métodos e categorias são válidos para todos os problemas e todas as esferas da ação pública, indistintamente (serviços públicos, saúde, educação, atividade judicial, justiça etc.). O *management* torna-se o modelo universalmente válido para pensar a ação pública e social (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 272-230).

Paulatinamente, a lógica e racionalidade neoliberal unifica os campos econômico, social, político e administrativo. Assim, o neoliberalismo transmuta a própria lógica das economias capitalistas num modelo normativo de grande espectro, generalizado e abrangente, sendo as suas inflexões mais extensas e profundas do que se imagina.<sup>1</sup> Suas pretensões hegemônicas parecem

---

<sup>1</sup> As políticas macroeconômicas de caráter neoliberal visam limitar o papel do Estado à proteção do regular funcionamento do livre mercado, com práticas de desregulamentação, privatização, austeridade fiscal, desmonte dos mecanismos de proteção do trabalho e da seguridade social. Esta nova racionalidade neoliberal, politicamente

unir três dimensões da vida que, antes autônomas, apresentam-se cada vez mais entrelaçadas: condução das empresas, condução dos Estados e a condução do mundo (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 278).

A racionalidade neoliberal, ao provocar uma erosão dos ideais de democracia, soberania popular, igualdade e participação, tem provocado fortes impactos na administração pública, no direito administrativo e na sua teoria. O principal reflexo deste avanço da lógica neoliberal, muitas vezes travestida numa gramática "gerencial", tem sido, no direito administrativo, um certo descaso para com as exigências democráticas inerentes à ação pública administrativa no contexto do Estado democrático.

## 2. A FUNÇÃO POLÍTICA E CONSTITUTIVA DO ESTADO-ADMINISTRATIVO

A realidade pós-democrática em que vivemos é marcada pelo acentuado e progressivo comprometimento de dois pilares dos regimes democráticos: a igualdade e a participação dos cidadãos nos processos decisórios de maior relevância. Ela atinge o Estado em todas as suas dimensões, e de um modo particular a administração pública e suas atuações. Urge, pois, reforçar o princípio democrático no âmbito administrativo. Somente uma democratização da administração pública poderá dar uma adequada expressão aos anseios cada vez maiores por uma ação administrativa-governamental não somente eficiente, mas, principalmente, mais justa e participativa. Esta mudança política e cultural, que deve ser encampada pela doutrina do direito administrativo, passa por um efetivo reconhecimento da efetiva realidade da administração pública atual. Passa por um reconhecimento das dinâmicas, dos conflitos e dos processos que caracterizam o complexo *Estado-Administrativo* (*Verwaltungsstaat*) de nossos dias. É a concreta realidade desse *Estado-Administrativo* que deve ser assumida no âmbito do direito administrativo, uma vez que este se revela o seu principal objeto.

---

implementada desde a década de 1980, minou as bases do Estado de bem-estar social vigentes desde o final da segunda grande guerra, e que era o principal modelo socioeconômico das democracias constitucionais. O neoliberalismo não havia enfrentado nenhum desafio significativo até a crise financeira de 2008, quando começaram se mostrar suas inconsistências e limites. A crise que teve como epicentro os Estados Unidos, com o colapso do mercado hipotecário de alto risco (*subprime*), evoluiu rapidamente para uma completa crise bancária internacional, com a falência do poderoso banco de investimentos Lehman Brothers. Grandes somas de recursos públicos foram injetadas em instituições financeiras para impedir o colapso do sistema financeiro internacional. Como consequência seguiu-se uma forte recessão econômica global que afetou várias economias, provocando em diversos países a crise do endividamento. Para lidar com esta nova situação foram sendo progressivamente instituídas políticas de "austeridade fiscal", que começaram a fazer parte da gramática neoliberal, sendo, posteriormente, largamente empregadas com o pretexto de combate à crise econômicas por meio de cortes nos gastos sociais, aos quais se seguiram a implementação de reformas trabalhistas e previdenciárias.

Este *Estado-Administrativo*, centro nevrágico cotidiano da vida social, do qual todos de alguma maneira dependem, direta ou indiretamente, é portador de múltiplas tarefas e dotado de amplos poderes de ação. Ele funciona de forma regular, sem interrupções, de maneira mais ou menos profissionalizada, sendo impulsionado por agentes políticos, por seus auxiliares situados em postos de comando e por uma alta burocracia. Neles atuam diversas carreiras de agentes públicos de forma direta ou em parcerias com agentes privados. Embora dirigido nos seus principais postos de comando por agentes políticos, ou auxiliares a eles ligados, este *Estado-Administrativo* mantém um relativo distanciamento em relação às turbulências da vida política, à semelhança do tipo ideal da administração legal-racional formulado por Max Weber. Assim, ele se comporta como corpo administrativo relativamente estável em meio à dinâmica dos três poderes.

Este Estado-Administrativo apoia sua autoridade sobre aquilo que Pierre Rosanvallon (2008, p. 59) denomina “legitimidade de identificação à generalidade”, ou seja, por sua capacidade de tratar boa parte dos problemas públicos concretos como questões objetivas que devem ser resolvidas, e para as quais os meios já se encontram em parte disponíveis. Assim, dispõe dos meios necessários para resolução da maior parte de problemas concretos, pelo menos daqueles que não dependam de decisões políticas qualificadas. É aqui que a administração pública desempenha uma tarefa em grande parte política e constitutiva. Ou seja, desempenha uma ação administrativa de grande relevância direcionada ao equacionamento de problemas concretos.

É preciso afastar de vez o mito, ainda embutido em certas vulgatas do direito administrativo, de que a Administração Pública desempenha uma tarefa meramente executiva, de pura observância da lei, segundo faz crer uma leitura ingênua do princípio da legalidade administrativa. Nesta visão anacrônica, a “função administrativa” seria, fundamentalmente, uma tarefa de “execução da lei”, fixada por um Legislativo democrático no contexto de uma democracia liberal representativa. Assim, a consequência lógica desta visão equivocada seria que, uma vez afirmado o princípio democrático no plano político, isso dispensaria a adoção de processos deliberativos democráticos no âmbito da administração pública, uma vez que nesta esfera se procederia a uma mera tarefa de execução legal. Esse entendimento falseado da realidade tem levado a uma concepção, ainda muito disseminada, de que o âmbito da administração pública seria um espaço “não político”, um espaço hierarquizado sem maior autonomia, que serviria de mera correia de transmissão de decisões políticas tomadas no âmbito do Poder Legislativo. A ilação que daí se tira é que o princípio da democracia representativa bastaria, por si só, para uma legitimação da ação administrativa.

O que se constata em toda parte é que o âmbito da administração pública há muito deixou de ser um *locus* de mera “*execução da lei*”. Pelo contrário, o multifacetado Estado-Administrativo atual, em razão da grande complexidade das questões sociais e econômicas em que deve intervir, goza de amplos “espaços de conformação”, exercendo seus poderes com relativa autonomia, embora sempre com respeito aos marcos legais. Como vimos, a vinculação preponderante da administração pública à lei no Estado contemporâneo é de caráter negativo (*vinculação negativa*), embora subsistam espaços de *vinculação positiva*. Assim, remanescem amplos espaços de deliberação para a ação pública administrativa pública. Mesmo nos campos onde predomina uma vinculação positiva, a lei costuma apresentar uma compleição e textura cada vez mais aberta, abrindo possibilidades para múltiplas formas de concretização. Mesmo naquelas decisões administrativas de caráter mais técnico-científico, como, por exemplo, a das agências reguladoras, percebe-se a incontornável existência de razoáveis espaços de conformação administrativa, com frequente pressões dos “regulados”, principalmente os de maior poder econômico e influência política. Não por acaso, e sempre ciente risco da “captação”, o direito americano, ainda em 1946, tratou de editar sua Lei de Processo Administrativo (*Procedure Administrative Act*), que haveria de influenciar o direito administrativo “latino” a partir dos anos 90 do século XX.

Fora do âmbito da atividade regulatória, as decisões costumam ser tomadas com base numa ponderação mais discricionária dos interesses envolvidos, interesses estes, com relativa frequência, antagônicos. Assim, mais que um norte normativo que compete à administração pública “executar” de forma mecânica, a lei tornou-se, na maior parte dos casos, uma mera baliza da sua atividade. O *princípio da juridicidade administrativa*, mais abrangente que o da mera “*legalidade administrativa*”, tem como objetivo coibir atuações administrações à margem do direito, desvinculadas do direito, ou, o que seria mais grave, atuações contra o direito. Assim, se impõe cada vez mais o reconhecimento da efetiva existência de uma “*administração política*”, de “*caráter constitutivo*” (e não meramente “*executiva*”), alvo constante de pressões dos mais diversos grupos e corporações, organizados e fortemente articulados, e sempre dispostos a fazer preponderar seus interesses em meio aos conflitos distributivos, sempre acirrados em épocas de crise.

Devem, também, ser considerados, em prol de uma teoria jurídico-administrativa mais realista, não somente a “*atuação formal*” da administração pública, mas, também, a sua variada e multiforme “*atuação informal*”. A “*atuação formal*” é a que costuma ocorrer por meio de formas jurídicas típicas, como o ato e o contrato administrativos, ou por meio de regulamentos. Já a

"*atuação informal*" é aquela que se dá fora destas formas típicas. Esta atuação informal é vasta e de grande relevância jurídica e política. É o que Otto Mayer (1924, p. 92) chamava de "massa transbordante da atividade administrativa", e cuja apreensão dogmática pela doutrina tem sido insatisfatória, para não dizer inexpressiva (GONZÁLEZ, 2013, p. 143). Podem servir de exemplo desta atuação informal as advertências e avisos de perigo relativos a produtos, serviços e alterações climáticas, as promessas da administração, as diversas intervenções materiais (cortes de árvores, remoção de obstáculos em vias públicas, campanhas e procedimentos ligados à saúde etc.), os pré-acordos envolvendo futuros contratos e as negociações prévias entabuladas nos casos de graves conflitos, como as greves no setor público, ou a questões de frete no caso do movimento dos caminhoneiros.

A teoria dominante do direito administrativo tem concebido a "esfera pública" administrativa de uma maneira bastante estilizada, composta por "particulares" livres e iguais que tentam fazer valer suas posições e interesses em igualdade de condições. Nela se desconhece, ou não se leva suficientemente em conta, a realidade sombria das democracias capitalistas dos nossos dias e os avanços da racionalidade neoliberal sobre os espaços públicos. Isso faz com que esta dogmática labore com um retrato surpreendentemente distorcido da realidade social "realmente existente", apontando para um direito administrativo funcionalizado para sociedades não marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas, onde as capacidades de intervenção dos diversos sujeitos sociais nos processos deliberativos, formais e informais, são díspares e assimétricas. No limite, estas assimetrias se apresentam como barreiras sociais aos avanços democráticos, e, portanto, à própria concretização dos "interesses públicos", objeto primeiro da retórica jus-administrativista.

Trata-se, pois, de uma visão (teoria) jurídica disfuncional, pois desconsidera "as estruturas de poder assimétricas realmente existentes no seio social" (HABERMAS, 1997, p. 145). Como alerta Nancy Fraser (1989, p. 122), "onde persiste a desigualdade social, os processos deliberativos nas esferas públicas tendem a operar em favor dos grupos dominantes e em detrimento dos subordinados". Isso costuma ocorrer tanto na esfera parlamentar, como nos diversos fóruns do Estado-Administrativo contemporâneo. Para Gustavo Binenbojn (2006, p. 18), "a realização de uma sociedade civil livre e democrática, em sintonia com o projeto constituinte de 88, demanda um direito administrativo socialmente enraizado, e que ofereça respostas aos questionamentos sobre as assimetrias de poder social imperantes".

### 3. OBSTÁCULOS À DEMOCRATIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito administrativo deve ser um direito democrático e da democracia. Não pode servir de “hospedeiro” para lógicas normativas contrárias aos valores democráticos. É urgente reforçar a sua dimensão político-democrática. Estruturas administrativas e processos decisórios mais democráticos são uma garantia de maior legitimidade das escolhas feitas, permitindo uma real efetivação dos “interesses públicos” a partir de um diálogo e confronto de todos os interesses envolvidos. Isso se releva tanto mais vital quando se considera as profundas assimetrias de poder e informação que marcam as sociedades capitalistas modernas.

Fatores diversos, de ordem epistemológica e política, talvez possam explicar a baixa densidade democrática do direito administrativo brasileiro. No passado, sob influência de uma ambiência autoritária, o direito administrativo, centrado numa preocupação “gerencial” com a eficácia da ação administrativa, conferiu uma ênfase exacerbada aos “poderes” e “prerrogativas” especiais da administração pública. Isso propiciou a emergência de um direito administrativo desprovido de maior sensibilidade democrática. Hoje, sob influência da racionalidade gerencial exacerbada pelos imperativos do neoliberalismo, o direito administrativo tem se portado muitas vezes como uma superestrutura jurídica palatável aos interesses do mercado capitalista, sempre atento às possibilidades de avanço sobre setores antes ocupados pela administração pública, e disposto a estabelecer rentáveis “parcerias” com o Estado. Aqui, também, temos um direito administrativo cúmplice de práticas antidemocráticas, travestidas em práticas gerenciais e em retóricas de modernização.

Na prática, o direito administrativo, e a sua teoria, têm se tornado um campo de fortes disputas discursivas e políticas, no contexto dos conflitos das democracias capitalistas. Assim, com a invocação de uma gestão mais flexível e eficiente, com as críticas à burocracia e aos regimes de direito público e com os elogios a excelência da gestão privada, o que tem ocorrido em muitos casos é uma penetração cada vez maior dos imperativos e interesses das empresas privadas e do grande capital nas *agendas* dos Estados e nas reformas implantadas. Isso tem ocorrido muito frequentemente com o beneplácito da doutrina administrativista.

O direito administrativo apresenta uma legítima dimensão gerencial, voltada à busca de soluções para o crônico problema da “eficiência” da administração pública. Contudo, uma supervalorização da “questão gerencial”, não sem a influência de fortes interesses político-econômicos, tem ocasionado o surgimento de uma espécie de *hipergerencialismo*. Os princípios, métodos, arranjos e novos designs da administração gerencial se tornam, paulatinamente, a nova

panaceia para todos os problemas da “gestão pública” do Estado brasileiro. Este *gerencialismo puro* tem servido de suporte para uma agenda administrativa que muitas vezes privilegia os interesses de fortes grupos econômicos, do grande capital e seus representantes políticos. Parcela significativa dos meios doutrinários tem privilegiado a abordagem de temas sintonizados com os interesses os econômicos, tais como, privatizações, regimes diferenciados de contratação, licitações e concessões, passando os debates e interesses a girar em torno dos “negócios” com o setor público. Um incremento indiscriminado, e, por longo prazo, de parcerias público-privadas, tanto na forma de “parcerias econômicas” como de “parcerias sociais”, têm revelado, em não poucos casos, a face atroz dos processos de acumulação capitalista. Neste contexto, o direito administrativo tem se portado como uma “caixa de ferramentas”, onde são disponibilizados os novos meios, instrumentos e métodos gerenciais, o que envolve “contratos de gestão”, “matrizes de riscos”, “programas de integridade” e “indicadores de desempenho” que permitam aferir a consecução dos objetivos pactuados. Cunhou-se a expressão “direito administrativo dos negócios”, cujo ambiente mais propício seria “os momentos de crise econômica e política aguda”, portador de “algumas das soluções para os impasses governamentais recentes e para fazer do nosso ramo o direito administrativo do desenvolvimento” (SUNDFELD, 2009, p. 31-33).

Esta transposição indiscriminada do *management* para o setor público, acompanhado de uma disseminação indiscriminada de categorias e institutos do direito privado para os espaços tradicionalmente regulados pelo regime jurídico-administrativo, tem subvertido radicalmente os fundamentos de um direito administrativo com aptidão a servir de suporte para uma ação pública democrática. No Brasil, como noutros países, o reformismo gerencial não conduziu a uma efetiva democratização da administração pública, com a disseminação de práticas participativas na gestão pública. A participação ficou restrita, na maior parte dos casos, aos “parceiros” de sempre, o Estado e os meios empresariais. As ilusões geradas em torno de uma “administração participativa” se dissiparam. No conjunto, mantiveram-se intactas a arquitetura básica de um padrão administrativo não democrático.

#### 4. AVANÇOS DEMOCRÁTICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Tendo presente a realidade e importância do Estado-Administrativo, e da sua relativa autonomia decisória, parte da doutrina administrativista tem voltado a se ocupar com a questão da democratização da atuação administrativa. Daí a importância cada vez maior que o tema do processo administrativo vem assumindo em vários países. Isso tem levado administrativistas a

considerarem o “processo”, e não mais o “ato administrativo”, o novo “centro de gravidade” do direito administrativo (NIGRO, p. 967). Este crescente interesse pela categoria do “processo”, ou do “procedimento”, como preferem alguns, expressa uma mudança de foco da dogmática administrativa do controle da decisão (controle de legalidade do ato administrativo) para o processo que antecede e prepara da decisão. Esta virada teórica tem aberto novas perspectivas para um incremento da dimensão político-democrática do direito administrativo.

Para Eduardo Jordão (2019, p. 34), a mais recente tendência do direito administrativo francês das duas últimas décadas tem sido no sentido de reforçar a legitimidade política da ação administrativa. Esta tendência é percebida no progressivo reforço procedimental da atuação administrativa, inicialmente sob influência da tradição anglo-saxônica. Este movimento de democratização da ação administrativa pretende alcançar dois objetivos básicos: um alargamento da transparência da administração pública, obrigada cada vez mais a tornar público seus processos decisórios, e uma maior abertura à participação popular nestes processos. Este movimento, que teve como foco num primeiro momento a atuação das agências reguladoras, tende agora a se expandir para o conjunto da administração pública, observadas as peculiaridades de cada setor.

Devem ser reconhecidos, também, alguns avanços democráticos no direito administrativo brasileiro. Em alguns setores, a participação foi elevada a requisito de validade da decisão administrativa e até de validade da lei administrativa. Assim, por exemplo, os planos diretores urbanos no Brasil, que são leis, podem ser declarados inconstitucionais se não forem precedidos de audiências públicas no seu processo de elaboração. Da mesma forma, atos normativos de agências reguladoras, em diversos casos, são considerados inválidos se afrontam a obrigação de prévia audiência ou consulta pública no processo de edição da norma regulatória (MODESTO, 2019, p. 3).

Novos instrumentos democráticos foram recentemente incorporados na nova Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019). Esta lei estabelece que serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada das agências, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 9º). A lei concebe a consulta pública como o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, pelo envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora (art. 9º, § 1º). E dispõe, também, que o posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública

deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria (art. 9º, § 5º). Destaquem-se, ainda, os avanços obtidos com a edição da Lei de Processo Administrativo (Lei n. 9.784/1999) e com a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

O que tem buscado com todas essas iniciativas é uma melhoria da posição jurídico-política dos cidadãos nas suas relações cotidianas com o aparelho administrativo, principalmente nestes tempos de centralismo político e burocrático promovido por reformas neoliberais. Assim, a despeito destas importantes iniciativas, prevendo a participação dos cidadãos em processos deliberativos administrativos, ou possibilitando suas intervenções por meio de um maior acesso às informações de interesse público, falta ainda em nosso direito administrativo uma reflexão mais abrangente e dogmática sobre os mecanismos e procedimentos inerentes a um direito administrativo com sensibilidade democrática. Percebe-se, ainda, a carência de um labor dogmático na elaboração de conceitos e sistematizações mais abrangentes, que possam funcionalizar a concretização, na esfera administrativa, do ideário de democracia e direitos fundamentais cristalizado na Constituição.

## 5. FORMAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Associando várias formas de participação dos cidadãos e dos grupos sociais no Estado e na Administração Pública, o aprofundamento da democracia participativa deve criar condições para uma aproximação cada vez maior entre a esfera pública e a esfera da sociedade. No Brasil, a participação dos cidadãos na Administração Pública integra o conceito de democracia participativa, elemento constitutivo fundamental do Estado democrático de direito (CF, art. 1º). Contudo, a Constituição Federal foi muito além da mera enunciação dos princípios da democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma séria ampla de regras voltadas à adoção de institutos participativos na Administração Pública.

Já no seu artigo 10 a Lei Fundamental estabelece que “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.<sup>1</sup>O artigo 29, XII, ao

---

<sup>1</sup> Esta regra é completada pelo art. 194, VII, que ao dispor sobre a organização do sistema estatal de previdência social, assegura o caráter democrático e descentralizado de sua gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. Destaque-se que a participação, nos casos das atividades de seguridade social desenvolvidas pela Administração, é elemento da própria definição dessa

tratar das normas básicas de organização dos Municípios, prevê expressamente a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. O art. 37, § 3º, estabelece que “a lei disciplinará formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, (...).<sup>1</sup> O art. 187 estabelece que a atividade administrativa de planejamento da política agrícola será executada na forma da lei, com a *participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes*. O art. 198, III, determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a *participação da comunidade*. O art. 204, II, estabelece que as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas e executadas mediante a *participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis*. O art. 205 determina que a educação é atividade que será promovida e incentivada *com a colaboração da sociedade*, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O art. 216, VI, estabelece que o ensino público terá uma gestão democrática, na forma da lei. O art. 206, § 1º, determina que a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro devem ser organizados mediante a colaboração do Poder Público com a comunidade. O art. 225 impõe a conjugação de esforços do Poder Público e da coletividade na defesa do meio ambiente. O art. 227, § 1º, estabelece que o Estado admitirá a participação de entidades não governamentais na execução de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. Assim, princípios e regras constitucionais asseguram uma participação dos cidadãos quer no âmbito da *estrutura da administração (democracia orgânica)*, quer no âmbito de *processos deliberativos* que costumam ocorrer nas diversas *áreas setoriais da administração pública (democracia procedimental)*, como saúde, educação e meio ambiente, por exemplo.

A *democracia orgânica* ou *institucional* diz respeito a uma espécie de participação interna, traduzindo a incorporação ou integração dos cidadãos na própria Administração Pública

---

função administrativa, conforme se percebe pela redação do art. 194, que a define como *um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade*.

<sup>1</sup> Veja-se a dicção completa do § 3º do art. 37º da Constituição. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

em órgãos colegiais consultivos ou deliberativos. Aqui, estranhos à estrutura administrativa nela tomam parte na condição de titulares ou membros de órgãos administrativos. Desse modo, por via da integração na composição de um órgão administrativo com competência decisória, ficam aqueles sujeitos numa posição que lhes permite intervir no exercício do poder público. Estas formas de participação orgânica coletiva dos cidadãos na gestão administrativa foram expressamente previstas para estruturas administrativas que tratam dos seguintes temas: interesses profissionais e previdenciários dos trabalhadores (art. 10), planejamento municipal (29, XII), políticas, ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III), ações governamentais na área da assistência social (art. 204, II), ensino público (art. 216, VI). Estas formas de participação interna, em órgãos decisórios, e não apenas consultivos, têm uma função de democratização da gestão administrativa. Estas são situações em que a participação é constitucionalmente imposta, não podendo a organização administrativa de pessoas políticas e administrativas deixar de prevê-las. Além desses casos de participação constitucionalmente imposta, a regra constante do artigo 37, § 3º, da Constituição, embora empregue o termo “usuários”, parece consagrar um princípio geral de participação no âmbito da administração direta e indireta. Estas regras constitucionais garantem uma intervenção concreta dos cidadãos nos órgãos de gestão de serviços e políticas públicas, e não apenas de profissionais burocratas ou comissionados. Assim, primeiramente é preciso garantir um funcionamento minimamente democrático da administração pública, integrando cada vez mais os cidadãos nos seus processos decisórios internos, permitindo-se lhes serem representados e atuar diretamente no interior das instituições administrativas (AUBY, 2011, p. 15).

A *democracia procedimental*, por outro lado, implica numa forma de participação externa que não envolve a integração dos cidadãos nos órgãos administrativos. Ela se refere à participação dos interessados nos processos deliberativos que lhes dizem respeito, podendo esta participação implicar ou não numa repartição do poder decisório. Aqui podem ser levados à administração pública fatos, interesses e circunstâncias relevantes, reforçando a legitimidade democrática da decisão a ser tomada. Para Jorge Alves Correia (2019, p. 102), a organização procedimental, legitimidade dos participantes, os momentos (*preventiva* e *sucessiva*), os níveis de intensidade (*dialógica* e *coconstitutiva*; *participação-audição* e *participação-concertação*) e os mecanismos de garantia da eficácia da participação procedimental dependem da específica configuração e tramitação do procedimento administrativo. A *participação dialógica* não põe em causa a exclusiva autoria administrativa do ato conclusivo da fase decisória do procedimento. Trata-se, apenas, de uma forma de intervenção dos cidadãos no processo decisório com o

propósito de uma legítima influência sobre o sentido da decisão. Já uma *participação coconstitutiva* ocorre quando a vontade dos cidadãos, ao lado da vontade administrativa, tem um papel de constituição, modificação ou extinção de situações jurídicas, implicando numa verdadeira intervenção da vontade cidadã no poder de decidir (Correia, 2019, p. 103). A introdução progressiva dessas práticas de *democracia orgânica* e de *democracia procedimental* devem ter em mira a consolidação de uma “*democracia administrativa*”.<sup>1</sup>

## 6. “DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA” COMO COMPLEMENTO À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O tema da democratização da administração pública tem ganhado um espaço cada vez maior na doutrina. Muito se tem falado sobre a “*democracia administrativa*”. O tema deitou raízes mais profundas no solo francês, não, por acaso, a terra das grandes revoluções políticas e a pátria reconhecida do direito administrativo moderno. Na França, este debate tem se tornado mais incisivo desde a eclosão do movimento dos Coletes Amarelos (Gilets Jaunes) em 2018<sup>2</sup>, que tem colocado na ordem do dia a necessidade de reformas no sistema democrático, o que implica,

---

<sup>1</sup> Após a promulgação da Constituição de 1988, e até 2016, foram criados diversos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil. Diversos programas sociais condicionaram a transferência de recursos públicos à instituição de mecanismos de participação popular. Muitos cidadãos, vinculados aos mais diversos setores (educação, saúde, segurança, meio ambiente etc.), puderam participar ativamente de conselhos e conferências nos diversos âmbitos da federação. Essas experiências de democracia participativa tornaram o Estado brasileiro mais democrático e permeável ao controle popular. Um grande avanço foram as experiências das conferências nacionais de políticas públicas, como as conferências nacionais de saúde, muitas delas representando a culminação de outras conferências realizadas a nível regional, estadual e municipal, num processo articulado de construção de uma vontade coletiva em diversas temáticas. O uso destes instrumentos de participação popular gerou reflexos importantes em termos de democracia participativa: inclusão de novos sujeitos e temas à agenda nacional, realização de debates que contribuíram para amadurecer a política em questão, a criação de mecanismos de pressão sobre o Poder Executivo e a produção de projetos no Legislativo oriundos dessas discussões. A partir de 2019, contudo, com o governo Bolsonaro, medidas de caráter autoritário vêm sendo tomadas no âmbito da administração pública federal, com manifesto caráter antidemocrático, como o desmonte de conselhos e colegiados onde se asseguravam a participação social no âmbito de políticas públicas setoriais. Isto tem sido feito por meio da simples extinção de conselhos, ou por meio da alteração de sua composição, com a redução da participação de membros e entidades da sociedade civil, de tal forma a se garantir uma maioria da representação governamental. Isso ocorreu, somente a título de exemplo, no âmbito do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), encarregado de fixar normas para o licenciamento ambiental e para a preservação do meio ambiente. Em abril de 2019, o Presidente Bolsonaro editou decreto que previa a extinção de conselhos, comissões, fóruns e outros colegiados da administração pública federal. A medida foi alvo de impugnação judicial perante o Supremo Tribunal Federal, que, em sede de medida liminar, decidiu que o Presidente da República não pode extinguir, por decreto, conselhos da administração federal que tenham amparo em lei.

<sup>2</sup> O movimento dos coletes amarelos (gilets jaunes, em francês) é um movimento de protesto de origem espontânea, que começou com manifestações na França em outubro de 2018. O movimento teve início com o anúncio da progressão dos impostos sobre produtos energéticos de origem fóssil e sobre as emissões de carbono. Este aumento, juntamente com as reformas fiscais e sociais propostas pelo governo do presidente Macron afetariam diretamente as classes trabalhadoras e médias. Os manifestantes pedem a reintrodução do imposto sobre grandes fortunas, o aumento do salário-mínimo, assim como um aprofundamento da democracia.

também, em “transformar em profundidade o sistema administrativo, para torná-lo mais próximo dos cidadãos e mais acessível”, como bem observou Stéphane Wojnarowski (2018, p. 5).

O conceito de “*democracia administrativa*”, como esclarece Jean-Bernard Auby (2011, p. 13), supõe, para além de inovações particulares que conferem direitos de participação aos cidadãos nas decisões públicas, uma reflexão mais sistemática no que concerne às exigências democráticas de um Estado democrático. Estas não concernem apenas às eleições, mas devem impregnar o funcionamento cotidiano dos aparatos do Estado e da ação pública administrativa. Em matéria de ação governamental-administrativa, os “cidadãos” não podem mais ser encarados como simples “*administrados*”, ou “*clientes*”, desejosos de maximizar seus ganhos enquanto usuários no mercado dos serviços públicos, como apregoava a corrente americana da “*public choice*”.<sup>1</sup> Assim, hoje se revelam patentes e manifestos limites da democracia representativa, e com isso o sentimento de que o ideal democrático deve avançar para além das suas fronteiras. E este “além” da democracia representativa tem um “*locus*” privilegiado no contexto mais amplo das relações cotidianas entre a administração pública e os cidadãos (AUBY, 2011, p. 14), promovendo-se, cada vez mais, o incremento de uma “democracia do cotidiano”.

Passado o discurso triunfal da democracia liberal das décadas de 80 e 90 do século passado, onde se chegou a proclamar de forma quase milenarista o “fim da história”, o debate público agora gira em torno da “crise” do modelo liberal. Em diversos fóruns questiona-se a própria ideia de representação política e sua absoluta insuficiência para dar conta da legitimidade da ação governamental-administrativa. Na contramão do vaticínio de Fukuyama<sup>2</sup>, a história não se esgotou, mas, pelo contrário, parece ter se acelerado. Os seus novos ventos provaram que o conceito de democracia é dinâmico e aberto, sempre indeterminado e em constante evolução.

---

<sup>1</sup> A Escola do “*Public Choice*”, com sede na Universidade de Virginia, produziu uma análise do governo e da ação pública que focaliza não a *natureza* dos bens produzidos, mas a *forma* como a administração pública os produz. Seus principais teóricos foram os economistas James Buchanan e Gordon Tullock. Aplicando a teoria econômica às instituições coletivas, considera que, se supomos em todos os domínios a unidade do funcionamento humano, no caso, do “*homo economicus*”, não há razão para não se realizar uma homogeneização a um só tempo teórica e prática do funcionamento do Estado e do Mercado. Nesta ótica, o funcionário público, tanto como o usuário dos serviços públicos, é um homem igual aos outros, um indivíduo calculador, racional e egoísta, que procura maximizar seus interesses pessoais. Gordon Tullock (1978, p. 15) assim expressava o programa da *Public Choice*: “Em geral, as exigências que pesam sobre o comportamento de um indivíduo no mercado são mais ‘eficazes’ do que as que os empregados do Estado enfrentam, de modo que os indivíduos no mercado, procurando a satisfação do próprio bem-estar, servem bem melhor ao bem-estar de seus concidadãos do que os homens que trabalham para o governo. Na verdade, um dos objetivos da ‘novidade econômica’ é elevar o coeficiente de ‘eficácia’ do governo por meio de reformas, a fim de aproximá-lo do coeficiente de mercado”.

<sup>2</sup> Francis Fukuyama é um filósofo e economista político nipo-estadunidense. Foi, como ideólogo, uma figura chave do governo Ronald Reagan. Foi o autor do famoso artigo “O fim da história”, onde afirmava que a difusão mundial das democracias liberais e do livre capitalismo de mercado sinalizava o fim da evolução sociocultural da humanidade.

Para Jacques Chevallier (2009, p. 223), o monopólio que se reputava que os representantes detinham sobre a coisa pública tornou-se doravante caduco. O Estado tende a se abrir, a se desbloquear, para admitir, no seu seio, uma maior expressão da diversidade constitutiva do social. A eleição não aparece mais como a única fonte possível de legitimidade. De fato, as eleições e o veredito das urnas não podem mais ser considerados com as únicas referências de legitimidade. A eleição não garante que os eleitos estejam a serviço dos interesses públicos, nem que assim permaneçam. Se, no Estado Democrático de Direito, a administração pública deve obedecer às determinações emanadas dos corpos legislativos representativos, isso só já não basta para uma legitimação da ação governamental. O exercício de qualquer poder de Estado somente pode ser considerado democrático quando está sujeito “a testes de controle e de validação concorrentes e complementares ao da expressão majoritária”, como ensina Rosanvallon (2009, p. 78). Para que o circuito desta legitimação se complete, uma ampla legitimação das ações público-administrativas deve ser observada no cotidiano da vida social.

Assim, um aprofundamento da democratização nas relações administrativas, evocada no conceito de “*democracia administrativa*”, não implica em rompimento com o sistema representativo próprio das democracias ocidentais, mas reforça as diretrizes modernas de liberdade e participação. A transformação da ideia tradicional de democracia, resultante da própria lógica democrática, encaminha-se para além da noção de representação na qual o modelo liberal pretendeu encerrá-la. De fato, a vinculação das noções de democracia e representação, por meio do conceito de democracia representativa, revela apenas uma das formas que o ideal democrático pode assumir. Aumenta hoje o sentimento de que a democracia representativa é somente uma das expressões da “democracia”, um conceito aberto a novas determinações e concretizações. Os cidadãos parecem não se contentar mais em ser simples eleitores. O atual *status civitatis*, em sintonia o espírito do nosso tempo, demanda novas formas de intervenção dos cidadãos nos espaços administrativos, em conformidade com os princípios republicano, de “*res pública - coisa pública*”, e democrático, postos nos alicerces da Constituição de 1988.

## 7. POR UM DIREITO ADMINISTRATIVO DA DEMOCRACIA

Há mais de um século jurista alemão Otto Mayer (1969, p. 5) afirmava que “*o Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece*”. Desde então, esta declaração tem ecoado no direito público ocidental, não sem causar uma certa inquietação. Várias interpretações foram propostas. A mais comum é que o direito constitucional seria mais instável e suscetível a

mudanças, ao passo que o direito administrativo teria uma maior vocação para “estabilidade”. Isso porque o direito constitucional seria mais “político”, ao passo que o direito administrativo seguiria uma lógica mais autônoma em relação às turbulências políticas. Para alguns, esta vocação para “permanência” seja até mais recomendada para um direito que tem como tarefa garantir o funcionamento cotidiano das engrenagens administrativas da sociedade, da sua burocracia, dos serviços públicos e da ordem pública. Assim, o direito administrativo “permanece”, imutável em sua lógica formal, facilmente adaptável a regimes políticos diversos, mesmo em períodos de pausa democrática, quando o direito constitucional é ofuscado.

Outra interpretação possível da enigmática declaração de Otto Mayer, e essa mais pessimista, é que o direito administrativo, na sua costumeira estrutura formal, e em seu tradicional deslocamento em relação aos valores de uma ordem constitucional-democrática, pode se revelar uma supra estrutura bastante funcional para regimes autoritários e de exceção. Como já dito, isso parece ser corroborado pela história política recente de países como Brasil, Portugal e Espanha, onde em períodos ditatoriais, marcados por uma suspensão da normalidade constitucional, grande foi o prestígio do direito administrativo.

A teoria do direito administrativo sempre teve uma enorme importância na configuração do Estado no Brasil. Esta teoria também teve um papel fundamental no projeto político de construção da democracia e do Estado direito no país. Hoje, mais do que nunca, o direito administrativo deve ser um direito democrático e um direito da democracia, não podendo funcionalizar lógicas normativas que lhe são contrárias.

Um direito administrativo democrático precisa se aproximar do projeto constitucional de construção de uma democracia material e participativa, que tenha como “fundamentos” (CF, art. 1º) a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, e, como “objetivos” (CF, art. 3º), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Deve ser um direito que viabilize, do ponto de vista conceitual e instrumental, uma atuação democrática do Estado democrático. Deve estar comprometido com um projeto mais amplo de democratização do poder, relativizando modelos puramente gerenciais, em prol de paradigmas que levem em conta uma efetiva democratização das organizações administrativas e da sua atuação.

O direito administrativo poder ser um direito de um Estado de direito, sem ser, necessariamente, um direito de um Estado democrático. O respeito pela legalidade, assegurado pelo controle do poder judiciário, embora de vital importância, não assegura o caráter democrático da ação administrativa. As vertentes liberal e democrática, que acompanham a formação do Estado Constitucional e do direito administrativo, não caminham necessariamente juntas. O

distanciamento de valores democráticos se aprofunda quando se considera as abordagens neoliberais de cunho puramente gerencial que têm vicejado no direito administrativo.

Assim, mesmo estabelecendo vínculos com o Estado de direito, a partir de uma ótica liberal, nem sempre o direito administrativo aprofundou suas ligações com a democracia e com as exigências do Estado democrático. Desta forma, ao lado de uma dimensão que prioriza a regulação e controle judicial da administração pública (*dimensão legal-garantística*), deve ser cada vez mais priorizada uma dimensão mais democrática, que confira uma maior importância à participação dos cidadãos nas decisões administrativas.

Somente assim, com uma efetiva democratização das estruturas orgânicas da administração pública, dos seus processos decisórios e da ação administrativa, será alcançado o desejado “equilíbrio” entre os poderes da Administração e os direitos dos cidadãos. E, para além do equilíbrio entre os poderes do Estado e os direitos dos cidadãos, deverá ser construído um outro “equilíbrio”, tão ou mais importante quanto o primeiro, o equilíbrio entre os cidadãos e os poderes econômicos, que tentam fazer valer seus interesses junto ao complexo Estado-Administrativo de nossos dias. E isso somente pode ser alcançado por um processo de democratização contínua dos processos de tomada de decisão e da ação pública administrativa. Assim, sem negar, nem menosprezar, a longa luta histórica do direito administrativo para controlar o poder e submeter o Estado-Administração aos princípios do Estado de direito, deve agora ele, também, avançar para um outro patamar, para um outro desafio histórico: garantir aos cidadãos uma adequada participação nos processos decisórios de maior relevância comunitária.

Somente assim, as três dimensões do direito administrativo poderão caminhar juntas, em um novo “equilíbrio”. Somente assim, o direito administrativo cumprirá, de forma equilibrada, seu tríplice tarefa: a) assegurar a proteção dos cidadãos frente à administração pública (*dimensão legal-garantística*); b) garantir a eficiência da ação administrativa, com prevalência dos interesses gerais e coletivos (*dimensão gerencial*); e, c) garantir uma efetiva participação dos cidadãos nos processos da tomada de decisão (*dimensão político-democrática*).

## REFERÊNCIAS

AUTIN, Jean-Louis. **La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et evolution des droits européens**. In Revue Francaise d'Administration publique. 2011/1-2 (n. 137-138).

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

- CAILLOSSE, Jacques. *L'État de droit administratif*. LGDJ. Paris, 2015.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.
- CORREIA, Jorge Alves. *Formas de participação administrativa no direito português*. In: Revista brasileira de direito pública. Ano 17, n. 67 (outubro-dezembro), 2019.
- CROUCH, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2004, p. 104.
- DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FRASER, Nancy (1989). *Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- GONZÁLEZ, Jorge Agudo. *Atuación material e informalidade. El ejemplo de la concertación con la Administración*, in Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 41-41, Saragoça, 2013.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*, v. I. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1997.
- LAFARGE, Francois. *Introduction*. In: Revue Française d'Administration Publique. Paris, n. 137, jan./mar. 2011.
- MAYER, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol. 1 e 2, 1ª ed., 1895 e 1896; 3ª ed., 1924.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros: 1999.
- MODESTO, Paulo. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/o-direito-administrativo-para-alem-do- imediato>. Ano 2019, n. 434.
- MOUFFE, Chantal. *On the political*. Abingdon: Routledge, 2005.
- NIGRO, Mario. *Diritto Amministrativo e Processo Amministrativo nel Bilancio di Dieci Anni di Giurisprudenza*. In ALLEGRETTI/BATTAGLINI/SORAGE. *Diritto Amministrativo e Giustizia Amministrativa nel Bilancio di un Decennio di Giurisprudenza*, tomo II, Maggioli Editore, Rimini, 1987.
- ROSANVALLON, Pierre. *Reinventer la démocratie*. In: *Cahiers du Monde*, nº 19987, 2009.
- \_\_\_\_\_. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Le Seuil, 2008.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca del acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 1998.

SOUSA, António Francisco de. **Administração pública e direito administrativo – novos paradigmas**. Porto: Vida Econômica, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O direito administrativo entre os clips e os negócios**. In: Forum Administrativo – direito público. Ano 9, n. 100, jun. 2009. Belo Horizonte: Editora Forum.

WEIL, Prosper. **O direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1977.

WOJNAROWSKI, Stéphane. In <http://www.lettreducadre.fr/18384/repensons-ladministration-a-lheure-de-la-democratie-participative/>