

Ciência Atual

Revista Científica
Multidisciplinar das
Faculdades São José

2013

Volume 1 | Nº 2



FACULDADES
SÃO JOSÉ

ISSN 2317-1499

FERNANDO GALVAO DE ANDREA FERREIRA

SERGIO DE ANDREA FERREIRA

RESUMO

O presente trabalho procura demonstrar que o ensino da temática do Direito Administrativo Social mostra-se como elemento importante no processo formativo de educação para a cidadania.

Palavras-Chave: Direito Administrativo Social, Educação, Cidadania

ABSTRACT

This paper demonstrates that the teaching of the subject of Social Administrative Law shows up as an important element in the training of education for citizenship.

Keywords: Administrative Law Social Education, Citizenship

Reflexões sobre natureza humana, educação e cidadania

Falar em educação é falar do ser humano, na dimensão de sua dignidade, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Const. Fed., art. 1º, III).

Dizemos isso, invocando a noção de educação em seu sentido mais abrangente, isto é, para além de seu uso habitual, mais estrito, diretamente ligado à escolarização, ao ensino, consistente no processo de transmissão de conhecimentos, visando à aprendizagem do aluno.

T

al distinção encontra amparo no disposto no art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases para Educação (lei nº 9394/96), que estabelece:

“a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”

Refiro-me, pois, à educação (ex+ducere) como caminho para a constituição do homem como ser social, de acordo com a acepção clássica, que remonta ao pensamento grego.

Falo, em síntese, de educação, como processo que objetiva o ‘pleno desenvolvimento da pessoa’, a abranger o ‘preparo para o exercício da cidadania’, no exato sentido do previsto no art. 205 da Constituição Federal (direito público subjetivo).

Ora, é nesta linha que se encontra a noção de Paideia, que se coadunava, neste aspecto, com as definições, formuladas por Aristóteles, de homem como zoon politikon e zoon logon echon, isto é, conceitua homem como ser político, dotado de fala e pensamento.

O homem é, então, ser de linguagem. Não apenas no sentido de que é dotado da capacidade de fala, mas que se faz efetivamente pela linguagem.

Não é por acaso, que a linguagem se tornou, em nosso século, a questão central da filosofia, o que representou uma verdadeira ‘virada filosófica’ (linguistic turn), na medida em que significou uma nova maneira de se articular as perguntas fundamentais da filosofia, como bem observa Manfredo de Oliveira .

Nesta linha, Karl-Otto Apel afirma que a filosofia primeira não é mais a pesquisa sobre a natureza das coisas (ontologia) nem mesmo sobre os conceitos da consciência (teoria do conhecimento), mas a reflexão sobre a significação das expressões lingüísticas, como forma de superação da ingenuidade da metafísica clássica.

Por isso, o grande relevo da teoria da ação comunicativa, proposta por Jurgen Habermas , que parte da existência de uma natureza humana universal, mas, não como no iluminismo, em que esta era decifrada a partir de atributos do homem , em um estado pré-social (estado de natureza). Pensa-se o homem como ser dotado de linguagem (elemento que constitui a ordem social), qualidade que nos distingue dos símios superiores . Deste modo, a razão monológica iluminista transforma-se em razão intersubjetiva, que permite a justificação, mediante argumentos, das pretensões de validade invocadas.

Não há, pois, para esta teoria, distinção entre homem natural (pré-social) e homem social, já que o homem só se constitui, enquanto tal, em sociedade, a partir do reconhecimento de si no outro.

Habermas parte, então, da premissa de que o homem é socializado pela linguagem, que tem como tólos a intercompreensão.

Ao analisar a integração social a partir da linguagem, como já se disse, Habermas se vale da noção de agir comunicativo, como responsável pela constituição da sociedade, rejeitando a ficção do contrato social.

No estágio pós-metafísico, em que nos encontramos, onde o risco de dissenso é maior, face o desencantamento (Entzauberung) do mundo, a grande questão para Habermas é: como se dá a manutenção legítima da ordem social?

A isso se associa a anunciada morte de Deus, na modernidade, com o que desloca-se a questão da fé para a esfera privada. Podemos ainda acreditar em Deus, mas não podemos socialmente comungar nele. Por isso, a sociedade não pode mais fundamentar nele sua coesão.

Como bem sintetiza Leite Araújo, em trecho muito expressivo:

" Enquanto partícipe engajado do projeto da modernidade, Habermas elabora sua teoria moral a partir da intuição básica de que esse campo deve necessariamente encontrar apoio racional num mundo desencantado. Não há mais lugar para um fundamento último da moralidade, seja de natureza metafísica, seja de natureza religiosa. Destarte, o decreto nietzschiano da "morte de Deus" está na origem da problemática moderna da filosofia moral, que é a de estabelecer princípios "racional" de orientação do agir humano. Dostoiévski, como seu famoso dito de que "se Deus não existisse tudo seria permitido", resumiu de forma lapidar a questão moderna da ciência do ethos, pois, a partir do momento em que as imagens religiosas de mundo começavam a cair em descrédito, urgia encontrar um novo fundamento para a ação moral, fundamento capaz de suplantar horizontes cosmológicos e teológicos norteadores do caráter obrigatório e absoluto das normas."

Diante deste fato, pontua Michel Serres que, como antes era a religião que ligava os homens entre si, e estes a Deus (o oposto de religião é a ausência de ligação, ou como diz, a negligência, e não o ateísmo), o preço pago pela laicidade e a morte social de Deus é a perda do vínculo que nos une, impossibilitando, desse modo, a criação de uma comunidade. Foi o triunfo do individualismo, que nos transformou em bons consumidores, mas péssimos cidadãos (civitas).

Ora, a indagação neste ponto recai sobre tema, que tanta angústia traz aos que se interessam não só pelas ciências humanas, como filósofos, antropólogos e sociólogos, como também pelas chamadas ciências da vida (v.g. biólogos). A pergunta tout court é: O que nos faz humanos?

Neste campo, diria eu, quase de batalha, o embate é travado entre várias correntes, que reunidas formam rio caudaloso, de águas turvas e, que flui em direção à estuário ainda desconhecido, onde se espera encontrar um porto seguro.

Sobre o assunto, enfocando a questão especificamente do ponto de vista da biologia, onde se dá o célebre debate entre nature versus nurture, afirma Matt Ridley, renomado zoólogo:

"A descoberta de como os genes realmente influenciam o comportamento humano, e como o comportamento humano influencia os genes, está prestes a remodelar completamente o debate. Não é mais uma questão de natureza versus criação, mas de natureza via criação/educação"

E mais adiante completa:

"Quanto mais revelamos sobre o genoma, mais os genes parecem ser vulneráveis à experiência"

Estas conclusões parecem estar em consonância com o pensamento de autores, ligados à Pedagogia, como Piaget, Vygotsky e Wallon, que, na defesa de uma postura interacionista, afirmam que a inteligência humana somente se desenvolve no indivíduo em função de interações sociais, residindo o problema na identificação do modo pelo qual estas relações interferem em sua formação.

Em Vygotsky , por exemplo, é decisivo o estudo sobre a influência, tanto dos fatores biológicos quanto dos sociais, no desenvolvimento psicológico do indivíduo (planos genéticos de desenvolvimento: filogênese, ontogênese, sociogênese e microgênese).

A compreensão do desenvolvimento psicológico não pode ser buscada nas propriedades naturais do sistema nervoso, uma vez que o cérebro é um sistema aberto (plasticidade), cuja estrutura e modos de funcionamento são moldados ao longo da história da espécie e do indivíduo.

Para este pensador, o ser humano se constitui, enquanto tal, na sua relação social com o outro. A partir de uma base biológica (v.g. mecanismos cerebrais subjacentes aos processos mentais), as funções psicológicas superiores são constituídas, em sua relação com o mundo, mediada por instrumentos e símbolos, ao longo da história social do homem.

Instrumentos e símbolos construídos socialmente, e que definem os modos de funcionamento cerebral, que serão concretizados ao longo do desenvolvimento.

Frise-se: a relação do homem com o mundo é sempre mediada, por recortes do real, operados principalmente pelos sistemas simbólicos. Enquanto sujeitos de conhecimento não temos acesso direto aos objetos.

Como acentua Marta Kohl de Oliveira , os sistemas, que se interpõem entre sujeito e objeto de conhecimento, são de origem social. É a cultura que fornece os sistemas simbólicos de representação da realidade (por meio da linguagem e dos conceitos promove-se a ordenação e interpretação do real).

Para Vygotsky, enfim, a linguagem, sistema simbólico fundamental, que permite a emancipação da inteligência do quadro perceptivo imediato, possui duas funções: a de intercâmbio social e de pensamento generalizante, que permite a organização do mundo por meio de categorias conceituais – nomear um objeto é classificá-lo, subsumindo-o em uma categoria.

Ocorre que o pensamento verbal não é inato, mas determinado por um processo histórico-cultural, já que é o grupo que vai fornecer ao indivíduo o universo de significados, que ordena o real em categorias.

Nesta linha, ressalta Giovanni Sartori, em sua obra *Homo Videns* , que o ser humano, quando perde a capacidade de abstração, torna-se incapaz de racionalidade, e portanto um animal simbólico, que não está mais em condição de sustentar o mundo construído pelo *homo sapiens*.

Ao se investigar, entretanto, a natureza humana, percebe-se que o ponto nevrálgico do assunto situa-se, como salientou Karl Jaspers , em seu opúsculo de caráter propedêutico, no fato de que:

"...o homem não pode ser concebido com um ser imutável, encarnando reiteradamente aquelas formas de ser. Longe disso, a essência do homem é mutação: o homem não pode permanecer como é. Seu ser social está em evolução constante. Contrariamente aos animais, ele não é um ser que se repete de geração para geração. Ultrapassa o estado em que é dado a si mesmo. O homem nasce em condições novas. Embora preso a linhas prescritas, cada novo nascimento corresponde a um novo começo. Para Nietzsche, o homem é "o animal que jamais se define". Os animais se repetem, não avançam. O homem, ao contrário, e por natureza, não pode ser o que já é."

Em outras palavras, o homem é condenado a fazer o caminho, caminhando, empenhando a liberdade na conquista de seu ser.

Ora, sinaliza Boff , que a experiência protoprimary reside na morada humana, no morar neste mundo junto com os outros, cuidando-nos reciprocamente e cuidando do que é comum.

Diante do risco de extinção em massa, provocado pela soberba humana, devemos decidir se queremos continuar a viver. Trata-se de decisão que afeta futuras gerações, implicando a ideia da ética da responsabilidade, consagrada por Hans Jonas .

Esta desmesura (hybris), como se sabe, é fruto da tentativa de realização do sonho humano de prosperidade material ilimitada, acalentado pelo projeto da modernidade, segundo o qual o progresso seria o resultado direto do desenvolvimento do conhecimento, produzido pelas ciências, livre então do grilhão da religião, causadora dos males e do atraso reinantes.

De forma simplificada, a idéia era a de que o conhecimento sobre os processos da natureza, uma vez convertido em tecnologia, permitiria o domínio sobre os recursos daquela, considerados inesgotáveis, de forma a: satisfazer as necessidades humanas, como a produção de alimentos, bem como aplacar mazelas, que nos afligem como as doenças em geral.

Outra não é a história, narrada por Francis Bacon, nas páginas de seu livro “Nova Atlantida”, em que fala de um paraíso de técnica, no qual o saber científico teria dado ao homem o poder de dominar a natureza.

Acontece que, como indica Boff, existem duas forças que engendram o ser humano, e os demais seres: a primeira de auto-afirmação, que, na relação como os demais, impulsiona a vontade de dominação, do emprego de violência. E a segunda, que é a força da integração, que promove a cooperação e o cuidado com os outros, estabelecendo modos de relação inclusiva.

À primeira força, podemos associar o paradigma da conquista, e à segunda, o do cuidado, identificáveis, parece-me, com as célebres noções de animus e anima, respectivamente, e que foram propostas pela psicologia junguiana, para designar figuras arquetípicas, ligadas ao masculino e feminino.

Cabe, pois, à educação promover o seu desenvolvimento e equilíbrio, coibindo o predomínio de uma sobre a outra.

Neste contexto, compete aos governantes, como assinala D. Lourenço de Almeida Prado O.S.B. , na qualidade de gestores do bem comum, exercer uma ação moderadora e diretiva da produção e na distribuição dos bens. Essa ação se torna ainda mais necessária e mais exigente nesse mundo moderno, que encurtou as distâncias e facilitou as pressões não só do rico sobre o pobre, do chefe da empresa multinacional sobre o consumidor, mas do Estado forte sobre o subdesenvolvido.

Nesta linha conclui o eminente educador, citando Leão XIII:

“entre o fraco e o forte, a lei liberta e a liberdade (ausência de lei) escraviza”. E a propósito do Direito Canônico, disse alguém: “Jamais se excogitaram leis humanas que tenham logrado, de modo completo, tornar impossível o arbitrário do poder”.

A distinção entre público, privado e social

Tradicionalmente, o Direito, quer como ordenamento, quer como forma de poder pessoal, ou ainda como Ciência, tem-se dividido em Direito Público e Direito Privado. Modernamente, a eles adicionou-se o Direito Social.

Desde há muitos séculos, vários têm sido os critérios de distinção – a qual é importante, atendendo à natureza das coisas, ainda que, para muitos, tenha sentido meramente didático –; primeiramente, entre o *ius publicum* e o *ius privatum*, e, mais recentemente, também com referência ao Direito Social. O critério mais antigo é o fundado no interesse, com base no célebre dizer de Ulpiano, ainda no Direito Romano, quanto à distinção entre Direito Público e Privado: “*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*” (“o Direito Público é o que diz respeito ao Estado Romano; o Privado, aquele que atende ao interesse dos indivíduos; eis que há coisas de utilidade pública, e outras, de interesse privado).

Nesta linha, o terceiro ramo, o Direito Social, diria respeito ao interesse de grupo ou classe social, da comunidade, de segmento da sociedade, ou dessa como um todo, inclusive, da Nação, e dos respectivos integrantes.

Enfim, diversamente das relações de igualdade, que se identificam, juridicamente, dissociadas de qualquer contexto social específico; e das de supremacia e de membridade, que se formam no interior das instituições sociais, podemos reconhecer a existência das relações comunitárias, que têm como cenário um grupo, uma classe, um segmento social, a sociedade inteira, a Nação, contextos não institucionalizados, abertos, a que se pertence por contingências sociais, e no qual se caracterizam as várias formas de desigualdades naturais e sociais e os enfrentamentos entre vários desses segmentos.

As relações comunitárias oferecem duas faces: sob um primeiro ângulo, são grupais, de agregação, de participação, de solidariedade, dos que têm interesses comuns; sob outro, entre os grupos, classes, segmentos, ou entre os integrantes de uns em face de outros, buscam-se relações de equilíbrio, na medida em que se procura equalizar, ou, pelo menos, minimizar, as desigualdades, compensando as diferenças naturais e sociais entre os que se relacionam.

Assim, enquanto nas relações interindividuais, o pressuposto é a igualdade entre os pólos da relação; nas intra-institucionais, o são a supremacia de um dos pólos e a membridade na coletividade; e, nas comunitárias, a desigualdade, que se busca superar, com base na solidariedade e na participação daqueles que têm os interesses comuns, e no seu enfrentamento com os grupos que têm interesses opostos ou diversos.

No Direito Social, que é, nuclearmente, um Direito Comunitário (i.e. trata dos direitos e interesses difusos, transindividuais, ou daqueles que, embora individuais, se caracterizam por terem seu foro no contexto social com seus desequilíbrios e desigualdades), as situações jurídicas são aquelas que se constituem, modificam e findam, tendo como referencial a posição, de cada um, como integrante da Nação, da sociedade como um todo, ou de um grupo social, de uma classe, de uma categoria laboral, de um segmento, e das instituições que congregam esses integrantes, nessa qualidade.

É a área do patrimônio social comum, dos bens comuns de todos; do meio ambiente; do patrimônio histórico, artístico, paisagístico; dos direitos difusos, transindividuais. Aqui surgem as figuras do consumidor, do produtor, do sindicato, da associação comunitária, da ONG, do posseiro, do latifundiário, do favelado.

Do Direito Administrativo Social

Tradicionalmente, o Direito, quer como ordenamento, quer como forma de poder pessoal, ou ainda como Ciência, tem-se dividido em Direito Público e Direito Privado. Modernamente, a eles adicionou-se o Direito Social.

3.1. O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que, como integrante do Direito Positivo, dispõe sobre e, como parte da Ciência do Direito, estuda as normas jurídicas que dispõem sobre a Administração Pública, em seus aspectos orgânico e funcional, e, quanto ao último, do ponto de vista material, subjetivo e formal.

Neste sentido, a função administrativa, que objeto do Direito Administrativo, é a atividade estatal do dia-a-dia, abrangendo a satisfação de necessidades da pessoa jurídica que é o Estado, e dos administrados; prática atos e fatos jurídicos e outros simplesmente materiais (v.g. compra, vende, presta e recebe serviços, constrói, ordena, executa)

Para conseguir atingir seus fins, o Poder Público não pode se limitar a mera edição da norma jurídica e esperar que os interessados lhe apresentassem as contendas jurídicas. O Estado tem de atuar mais concretamente, “vivendo” o Direito, inclusive por iniciativa própria, de modo direto, imediato, para que satisfaça os interesses e as necessidades da comunidade.

Pela função materialmente administrativa, o Estado exerce duas atividades-fim, porque presta serviços públicos e exerce poder de polícia, mercê da prática de atos jurídicos, de fatos jurídicos e de atos puramente materiais, visando à satisfação das necessidades coletivas (serviços públicos, como os de água e esgoto) e à disciplina e fiscalização do exercício dos direitos e liberdades individuais (poder de polícia, como quando concede uma licença para construção, sendo o direito de construir um poder inerente à propriedade imobiliária), criando, modificando ou extinguindo situações jurídicas.

Além disso, exercita uma atuação que podemos dizer instrumental (atividade-meio), que compreende o exercício do chamado poder regulamentar e a organização e funcionamento dos serviços administrativos.

Destaque-se que, em nosso contexto atual, especifica-se e autonomiza-se, uma porção da função administrativa, que é a “atuação social, de índole protectiva, que busca a salvaguarda do interesse social, que é o interesse comunitário que, ao contrário do que ocorre com o interesse público (espécie do mesmo gênero) não está subjetivado, titularizado no Estado, mas sim nos próprios membros da comunidade. Assim, quando o Poder Público, após desapropriação por interesse social de terceiros, constrói e vende casas populares, nem processo de redistribuição de riquezas, e de atendimento à necessidade social da casa própria, está realizando sua atuação social. O mesmo ocorre quando o Poder Público homologa a rescisão amigável de contrato de trabalho, entre empregador e empregado, na proteção dos interesses destes. Em tal campo, fala-se mesmo num Direito Administrativo Social, que é o DA como instrumento do Direito Social”.

Quando, aqui, aludimos à função administrativa, materialmente considerada, estamos adotando o sentido estrito, isto é, com exclusão da atividade financeira (Administração Financeira), objeto do Direito Financeiro;

Por outro lado, o Direito Administrativo, como ramo jurídico, trata da Administração Pública, no que tange às situações e relações jurídicas pertinentes, aos direitos, deveres, pretensões, obrigações, poderes, faculdades envolvidas, tudo isso, quer dentro da própria Administração, quer no relacionamento entre essa e os administrados etc. É Direito Institucional estatal.

3.2. Sob um perspectiva histórica, constata-se que, com o advento, no final do século XVII e no século XVIII, do liberalismo político e do constitucionalismo, aparece, em lugar de súdito, a figura do cidadão: aquele que pode opor ao Estado direitos públicos subjetivos.

O Estado, agora Estado de Direito, submete-se à lei e pôde ser responsabilizado juridicamente. O arbítrio cedeu lugar à legalidade, à juridicidade.

Em toda essa evolução, o princípio da separação de poderes apresentou-se como fundamental, assumindo o Poder Executivo a feição de Poder Administrativo por excelência. Em consequência, temos, ao longo do século XIX, o surgimento e o desenvolvimento do Direito Administrativo.

Se o advento do Estado Liberal ensejou o nascimento do Direito Administrativo, o surgimento do Estado Intervencionista acelerou o seu desenvolvimento e fê-lo expandir-se, agigantar-se.

O intervencionismo estatal, na chamada ordem econômica e social, transformou o Estado Liberal, o chamado Estado-guardião, l'État-gendarme em Estado-providência, no Estado-Bem-estar, em que, além do incremento dos serviços públicos, tornou-se mais importante o exercício do poder de polícia, como instrumento relevante da atuação administrativa a intervenção econômico-social no campo das atividades de produção, do relacionamento entre empregadores e empregados etc.

Sem se abrir mão das conquistas liberais definitivas, mesmo em prol da segurança e do desenvolvimento, o importante é, com os recursos do Direito Administrativo, buscar-se o equilíbrio entre a liberdade e a autoridade.

O Direito Administrativo Brasileiro vem experimentando sensível evolução, a nível doutrinário especialmente, no sentido de sua democratização, com a preocupação de fixação dos limites do conteúdo e limitações e controle do exercício dos poderes dos governantes e da afirmação dos direitos dos administrados e servidores.

O processo é de desmistificação do Poder, na visão de que o que existe, na realidade, é o homem e que a posição, sempre relativa e contingencial, de administrador público não faz diferente seu ocupante eventual. O sentido democrático traduz-se, igualmente, na ânsia de participação dos administrados na gestão e na fiscalização públicas (através de representantes sem conselhos, p. ex.), com a atribuição, outrossim, de legitimidade, cada vez mais ampla, em favor das pessoas físicas e jurídicas privadas e de associações comunitárias para o uso de remédios administrativos e jurisdicionais em defesa da coisa pública e dos interesses legítimos da comunidade.

Acentua-se o sentido social do Direito Administrativo e da Administração Pública, no campo do Direito Administrativo Social.

É a era do Direito Administrativo Democrático.

Destaca-se, desde logo, o poder de polícia administrativa, cujo exercício se coloca ao lado da prestação dos serviços públicos, da atuação instrumental e da participação social do Estado, como um dos aspectos basilares da atividade administrativa. Como tal, entendido como conjunto de atribuições outorgadas ao administrador público, para disciplinar e limitar, em prol de interesse público ou social adequado, o exercício de direitos individuais. Seu campo tem-se ampliado, abrangendo, atualmente, com igual relevo, o campo político-social (p. ex.: disciplina do direito de reunião) e o campo econômico (p. ex.: tabelamentos de preços). Vamos encontrar, ainda a polícia judiciária, a atuar na repressão dos delitos.

3.3. Historicamente, foi a Constituição de 46 que introduziu o interesse social como fim hábil para a expropriação, no Direito Brasileiro, definidas suas hipóteses pela Lei nº 4.132, de 10-9-62, (art. 2º). Trata-se, pois, de aspectos do interesse comum ou geral titularizados nos membros da comunidade, como tais considerados, tomada aquela como um todo, ou em grupos ou parcelas seus componentes. É a desapropriação, neste caso, um instrumento da participação social do Estado, objeto do Direito Administrativo Social.

Outra faceta da desapropriação por interesse social é aquela de instrumento de intervenção da União no domínio econômico, para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo popular, e o suprimento de bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e industriais do País, nos termos do disposto na Lei Delegada nº 4, de 26-6-62 (art. 1º, e seu parágrafo, e art. 2º III). Nesse caso, os produtos adquiridos por desapropriação são entregues ao consumidor, através de empresas e órgãos governamentais ou de entidades privadas (art. 3º).

O Estatuto de Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64), por sua vez, com base na Emenda Constitucional nº 10, de 9-11-64, tratou da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, medida de promoção do acesso à propriedade rural mediante a redistribuição de terras (art. 17, a).

Ainda no campo econômico-social, a Lei nº 4.137, de 10-9-62, que regulou a repressão ao abuso do poder econômico, prevê que, decretada, judicialmente, a intervenção em empresas que tenha cometido essa espécie de ilícito, for verificada a impossibilidade de normalização da respectiva atividade econômica, fica reservado à União o direito de desapropriá-la, se convier ao interesse público.

3.4 Além da posição de cada um como indivíduo e como membro da instituição política estatal, e a do próprio Estado como tal, há a posição de cada um como integrante da sociedade. Podem identificar-se, em conseqüência, os interesses (abrangendo as utilidades e as necessidades) sociais, que são as de cada um como membro do grupo social, os desse como um todo, e os de suas várias parcelas ou classes.

Os Direitos Público e Privado tomam determinados seres, determinados elementos, e os subjetivam como pessoas, fazendo-os sujeitos de direitos. Tratam-nos, contudo, igualmente, abstraindo, em princípio, seus inevitáveis desníveis naturais e sociais. Para o Direito Comercial não há ricos nem pobres, empresas grandes ou pequenas, que interessem mais ou menos à comunidade.

É certo que, aqui e ali, no Direito Civil, notadamente no que tange às diferenças de ordem natural, já se vislumbrava um sentido de proteção aos inferiorizados, como aos menores e aos enfermos mentais. Mas sempre com a finalidade de assegurar a igualdade jurídica, que é a meta na salvaguarda dos interesses do indivíduo como tal.

Mesmo o Direito Público é, sob certo aspecto, um Direito individualista, eis que se preocupa com a instituição política estatal em relação a cada um de seus integrantes, no relacionamento Poder-cidadão, Poder-administrado, Poder-jurisdicionado, sempre com o sentido de igualar a todos juridicamente, sem que sejam consideradas, em princípio, as diferenças naturais, e, notadamente, sociais. Assim, por exemplo, se se discute se o analfabeto deve, ou não, votar, o sentido é de conferir-lhe igualdade com referência ao letrado, não obstante a deficiência pessoal, e sem preocupação com uma possível igualação, ou, pelo menos, diminuição de diferença fática, através de medidas jurídicas e também de fato, visando a esclarecê-lo melhor para o voto etc.

Os direitos políticos e os direitos individuais (nessa designação o termo está expresso) são de cada um em relação ao Estado e vice-versa, dentro da concepção liberal-individualista.

Mas surgiram os direitos sociais, consagração jurídica dos interesses de cada um como membro do grupo social, desse como um todo e de suas porções. Não, os interesses de um indivíduo em relação a cada um dos outros; de cada um em relação ao Poder Político, mas de cada um no seio da sociedade.

São apontadas no mundo ocidental, a Constituição de Weimar e a do México como pioneiras na caracterização da ordem econômica e social, com a consagração dos direitos em apreço. No Brasil, a Reforma de 1926, introduziu, no texto da Const. de 91, a referência à legislação do trabalho, mas foi, certamente, a Constituição de 34 que fez o Brasil ingressar na era da socialização do Direito.

Nas situações e relações de Direito Social, verifica-se uma participação imediata do Estado, surgindo, em consequência, a atuação de participação social do Poder Público, como mais uma parcela da atividade administrativa. A atuação administrativa, in casu, destina-se a equilibrar o relacionamento entre membros da comunidade e é in concreto, no momento do exercício do direito, poder, faculdade, pretensão ou ação por uma das outras partes.

3.5 Na medida em que o Direito Social exige a atuação estatal no caso concreto, surge o denominado Direito Administrativo Social, que tem por objeto a mencionada porção da atividade administrativa, correspondente à participação social do Estado.

É claro que esse exerce a função legislativa, ao editar as normas de Direito Social, e a função jurisdicional, ao julgar os respectivos litígios, sendo a Justiça do Trabalho, como o seria uma Justiça competente para o julgamento das questões relativas aos direitos do consumidor, exemplo o mais característicos de justiça especializada em Direito Social. Outrossim, as demais parcelas da função administrativa também interferem: a atuação instrumental, através, inclusive, do exercício do poder regulamentar; a prestação dos serviços públicos, que assumem a condição de serviços sociais, como os de assistência judiciária e de previdência ou seguridade social pública (pública, do ponto de vista orgânico), dentro da ação social do Estado Bem-Estar; e o exercício do poder de polícia administrativa, que, por excelência, sempre foi a parte da atividade administrativa que teve endereço social mais evidente, mesmo quando inserida nos limites tradicionais da salubridade, da tranqüilidade, da segurança comunitárias, dos bons costumes etc., a que se acrescentou, modernamente, a polícia econômico-social, que se manifesta, por exemplo, no tabelamento de preços.

Mas sob esses ângulos, embora sempre com o sentido social a que aludimos, inexistente, do ponto de vista material, qualquer novidade, em termos de atividade estatal. A inovação na participação social do Estado, como parcela individualizável da atividade administrativa, está em que o interesse juridicamente protegido está subjetivado em alguém, como membro da comunidade, ou em uma parcela da mesma, em relação ao outrem. Neste relacionamento é que o Estado intervém in concreto.

É verdade que, quando se alude a Direito Social, em sentido lato, costuma englobar-se coisas heterogêneas, como a porção dos Direitos Privado e Público com sentido de proteção dos hipossuficientes; e o que, na realidade, seria o Direito Social em sentido estrito, como o Direito do Trabalho. No caso do Direito Administrativo Social, podemos, lato sensu, abranger todos aqueles ângulos da atividade administrativa, acima aludidos, e, stricto sensu, limitar-nos à atuação de participação social.

O Poder Público é elemento de realização do Direito Social, na medida em que interfere, em que participa das relações jurídicas entre sujeitos de direitos sociais (indivíduos ou grupos).

Ao fixar o salário mínimo; ao fiscalizar o respeito às normas de trabalho; ao manter os serviços sociais, o Governo, através da AP, está realizando o Direito Social. Modernamente, o Direito Urbanístico se apresenta como parte importante do Direito Social, tendo na desapropriação por interesse social um de seus instrumentos básicos.

É, portanto, através da função administrativa, que o Estado realiza sua parcela no Direito Social, vindo a participar concretamente das relações jurídicas de Direito Social. Diferente disto é legislar sobre esse ramo ou exercer a função jurisdicional, decidindo os litígios respectivos. Em consequência, nasceu o Direito Administrativo Social, que é a parte do DA que diz respeito à atuação administrativa do Poder Público no campo do Direito Social.

O Direito Administrativo Social justifica-se, porque o Estado é o "administrador do interesse geral", dos interesses jurídicos da própria coletividade (G. Jellinek, *Sistema dei Diritti Pubblici Subbietivi*, p. 257).

Ao Direito Social, e suas divisões, e ao Direito Administrativo Social dizem respeito as várias políticas (social, econômica, tributária, agrária, etc.). em cujo exercício o Estado utiliza seus instrumentos, para fomentar, controlar, restringir, redistribuir; e assim, por diante, o que envolve sua participação social.

A participação social do Poder Público dá-se também através da atividade de provedoria (prover, do latim *providere*, *prever*) como o velamento do Ministério Público sobre as fundações civis (art. 26 do Cód. Civil), e formas de jurisdição voluntária, como na proteção de bens de incapazes (arts. 1.103 e seg. do CPC).

O Direito Administrativo Social expande-se hoje em áreas sensíveis do interesse comunitário, como no campo ecológico, do meio ambiente, do urbanismo, na esfera do consumidor, através, inclusive, do Ministério Público, que, como representante da Sociedade, verdadeiro Ministério Social, é agente ideal na defesa dos direitos sociais indisponíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, procuramos apontar a relação entre a temática do Direito Administrativo Social e a educação para a cidadania, indicando sua importância no contexto atual, como forma de permitir a identificação de algumas dimensões da estrutura e funcionamento do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Manfredo Araújo. *Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996

APEL, Karl-Otto. *Transformation der Philosophie* 2. Frankfurt: 1976, p. 311, apud OLIVEIRA, Manfredo Araújo. *Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996, p. 13

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

ARAÚJO, Luiz Bernardo L. *Religião e Modernidade em Habermas*. São Paulo: Loyola, 1996, p. 37

SERRES, Michel apud Comte-Sponville, André. *O capitalismo é moral?*. São Paulo: Martins Fontes, 2005 – p. 37

RIDLEY, Matt. *O que nos faz humanos: genes, natureza e experiência*. Rio de Janeiro: Record, 2008 – p. 12
Vygotsky. L.s. *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 1984

OLIVEIRA, Martha Kohl. *Piaget, Vygotsky e Wallon: teorias Psicogenéticas em discussão*. São Paulo: Summus, 1992 – p. 31

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Edusc, 2001

JASPERS, Karl. *Introdução ao pensamento filosófico*. – p. 47

BOFF, Leonardo. *Ética e Moral*. Petropolis: Vozes, 2003

JONAS, Hans. *O Princípio da Responsabilidade*. São Paulo: Contraponto, 2005

PRADO, Dom Lourenço de Almeida. *Educação para a Democracia*. Rio de Janeiro: Agir, 1997



www.saojose.br | (21) 3107-8600
Av. Santa Cruz, 580 - Realengo - Rio de Janeiro