



O ASCENDENTE CENÁRIO ECONÔMICO VIRTUAL DISRUPTIVO FOMENTA A REVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL

Eugênio Pacceli de Moraes Bomtempo¹

Paulo Afonso Cavichioli Carmona²

RESUMO

A ascensão da economia virtual intensifica a concentração de renda, promovendo a exclusão social nas periferias urbanas. Tanto a civilização ocidental quanto o Brasil se aproximam de um ponto de mutação social, impulsionado pela economia virtual. A rigidez dos direitos pode gerar conflitos, ressaltando a necessidade de uma Administração Pública proba e consensual para manter a viabilidade nacional. Ademais, o cenário global, disruptivo por natureza, amplifica a repulsa social à exclusão e concentração de renda. Nesse contexto, o Estado de bem-estar social desempenha papel fundamental na superação dialética. Para analisar essas dinâmicas, este artigo adotou o

¹ Doutor em Direito pelo UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Mestre em Direito pela UCB - Universidade Católica de Brasília. UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal - Brasil. Lattes Id: <http://lattes.cnpq.br/4601093030991678> ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0001-9789-794X> E-mail: eugenio.bomtempo@gmail.com.

² Pós-doutor em Direito - Università del Salento, Itália (2020). Doutor pela PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal - Brasil. ORCID Id: <http://orcid.org/0000000277153983> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0471763465230262> E-mail: paulo.carmona@ceub.edu.br

método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Serviço Público. Especulação Financeira. Globalização. Consensualidade.

1 INTRODUÇÃO

A presente investigação pretende analisar o processo de transição da Administração Pública para uma abordagem crescentemente consensual, identificando o momento específico em que essa mudança se iniciou e avaliando sua contribuição para a preservação do domínio do Estado em meio ao cenário de globalização. Isso porque, no contexto da competição global, as nações em desenvolvimento enfrentam desafios complexos, os quais resultam em uma significativa fragmentação na atuação estatal.

Esses desafios ocorrem com o comprometimento, em especial, dos esforços para resgatar demandas sociais e históricas. Ademais, a ascensão da economia virtual favorece a especulação financeira internacional, impactando adversamente a empregabilidade. Nesse contexto, as massas populacionais, muitas vezes despreparadas e caracterizadas pelo analfabetismo, exercem pressões significativas sobre a Administração Pública. Desse modo, este ente precisa reinventar-se, ampliando componentes dialógicos, a fim de manter a nação coesa e próspera.

Além dos desafios apresentados pelos cartéis e das práticas predatórias em economias com riquezas cada vez mais concentradas, o volume de especulações financeiras estéreis no mercado global tem dificultado as ações do Estado. Essa dificuldade decorre da necessidade de expansão dos gastos e do endividamento público para abordar situações imediatas. Somente nas Ilhas Cayman, como se verá no desenvolvimento deste artigo, centenas de instituições movimentam recursos alheios à esfera produtiva, ampliando a complexidade do cenário econômico global.

Esses diversos condicionantes macroeconômicos interagem simultaneamente em economias abertas e semiabertas. Nesse sentido, a abertura democrática em várias nações propiciou o surgimento de novos direitos. Notadamente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado passou a participar ativamente de milhões de processos judiciais,

implicando grandes custos diretos e indiretos para o poder público e a sociedade.

Ocorre que o aparelho de Estado nem sempre consegue atender a tantas demandas sociais represadas no tempo. Entretanto, os meios de comunicação removem parte dos limites das definições sociais, homogeneizando as percepções das massas, que enfrentam inúmeros desafios econômicos e sociais. Desse modo, superar este potencial de tensões sociais exige eficiência e adaptabilidade por parte dos gestores públicos. A periferização das cidades, o subemprego e o desemprego fazem aflorar violências, cujas soluções são desafiadoras.

No mesmo sentido, o conceito de ponto de mutação pode ser interpretado como um momento de declínio civilizacional conflituoso, caracterizado pela perda de flexibilidade e marcado por eventos sociais desestruturantes. Nesse panorama, começam a emergir respostas sociais criativas, desencadeando a mutação da sociedade e de seus paradigmas. Ademais, as experiências decorrentes da Revolução Francesa ainda apresentam relevância para a compreensão de novas alternativas, visando a solucionar os desafios hodiernos democraticamente.

Ponderando estes pontos, este artigo parte da seguinte pergunta-problema: considerando a rigidez dos direitos na economia capitalista ocidental, especulativa e concentradora de rendas e riquezas, com expressiva exclusão social nos grandes centros urbanos, o Ocidente estaria de frente a um novo ponto de mutação? Partindo disso, a pesquisa assumiu a hipótese de que a civilização ocidental e, em particular, o Brasil, enfrentam um ponto de mutação, visto que cresce a repulsa à exclusão social.

Trilhando-se pelo método hipotético-dedutivo, foram consultadas contribuições históricas nacionais e estrangeiras para aguçar a percepção da importância das soluções consensuais. Pensadores como Hazel Henderson, Maurice Hauriou, Léon Duguit, Gaston Jèze, Diogo Amaral, Antony Giddens, Joseph Schumpeter, Eduardo Enterría, Norberto Bobbio, Joseph Stiglitz, Thomas Piketty, Juarez Freitas, Di Pietro, entre outros luminares, permitiram discernir cada etapa evolutiva do Direito Administrativo, a fim de orientar a atuação da Administração Pública. Não há como exaurir um tema de tamanha complexidade. Espera-se, contudo, que a presente investigação contribua para a percepção da importância de se construir relações “ganha-ganha” com a Administração Pública.

2 ESBOÇO HISTÓRICO SOBRE AS VELHAS PRÁTICAS AUTORITÁRIAS

A democratização da Administração Pública, no curso da história, é um fenômeno recente, considerando os milênios civilizacionais, e, nem sempre, a consensualidade atrai a necessária confiança dos gestores e da sociedade, em meio a tantos cartéis e notícias de corrupção.

Uma experiência interessante de história econômica traz a lume embates travados pelo governo de Diocleciano, na Roma Antiga. Segundo Fisher (1981, p. 36), o governante adotou a tabela de preços como medida para enfrentar a inflação. Contudo, os comerciantes e os mercadores optaram por desafiar o imperador, na tentativa de preservar seus capitais de giro diante da espiral inflacionária. Por conseguinte, o governo romano condenou à morte milhares de pessoas, as quais faziam a recomposição dos custos de suas mercadorias, sem conseguir debelar a inflação. Diante deste cenário, os comerciantes pararam de oferecer seus gêneros no mercado, pois sabiam que os preços tabelados não possibilitariam lucro, e, conseqüentemente, Roma experimentou a fome e o desabastecimento. Após opressão sanguinária, Diocleciano percebeu que sua lei não controlava os preços e a revogou. No entanto, a raiz do problema inflacionário residia na total descredibilização da moeda.

Amaral (2000, p. 57) observou que o surgimento da Administração Pública começou nas civilizações mediterrâneas do Oriente Antigo, nos governos dos imperadores autoritários, pois estes perceberam ser necessários funcionários públicos, para a condução de obras públicas. Não havia, em princípio, garantias individuais para os servidores dos reinos. A Administração Pública romana, fundada na Cidade-Estado, tinha serviços públicos de água, banhos públicos, obras públicas, enfim, a burocracia estava voltada à manutenção da monarquia, depois, da república e de seu poderoso exército.

Nessa mesma perspectiva, na Roma Antiga, o imperador Augusto colocava-se acima das leis e garantia à pessoa dele inviolabilidade e verticalização da sociedade, assegurando a uma fatia romana abastada muitos privilégios. Assim, à medida que Augusto exercia uma gestão opressora, temendo a revolta da plebe, intensificava a distribuição de alimentos durante as apresentações de gladiadores nos estádios, caracterizando a prática conhecida como “pão e circo” (Coelho; Melo, 2013).

Prosseguindo nesta análise histórica, Amaral (2000, p. 60-61) demonstra que, na Idade

Média, a Administração assumiu uma característica senhorial e a noção de império voltou-se para o domínio de territórios. Os poderes públicos, à época, não exerciam funções educativas, hospitalares ou assistenciais, culturais ou científicas, concentrando suas atividades na fiscalização das casas de misericórdias cristãs. Em Portugal, a assistência gratuita aos doentes era garantida por lei muito antes da implantação do liberalismo, por volta do século XV, e, mais para frente, a Europa, a partir do século XVI, também estenderia hospitais a receber doentes. Mas, a partir do século XVIII, a maioria dos hospitais passaria a ser administrada pelas casas de misericórdia, por intermédio de gestores leigos (Lopes, 2013). Cabe salientar que, nesse contexto, o monarca não podia ser responsabilizado pelos atos que praticava na esfera da gestão pública.

Durante a era das grandes navegações, Portugal desenvolveu uma burocracia robusta para administrar seus vastos territórios. Essa estrutura abrangia instituições como o Conselho Real, a Corte de Justiça, o Conselho da Fazenda e o Conselho Ultramarino. Além disso, foram estabelecidos mecanismos para a cobrança de impostos, a gestão de armazéns reais, a designação de almoxarifes e de escrivães, bem como o controle do comércio ultramarino. A organização administrativa também incluía contadorias de comarcas, corregedores, meirinhos, juízes da terra e juízes de fora, assim como alcaides. Essas instâncias foram implementadas para consolidar o poder político e reforçar a autoridade do Estado. Vale destacar que Dom Afonso V introduziu a figura do Primeiro-Ministro, evidenciando a evolução da estrutura política. Este movimento em direção à centralização do poder e ao fortalecimento da burocracia estatal não foi exclusivo de Portugal, mas uma tendência observada em toda a Europa. Nesse contexto, as monarquias europeias emergiram, eliminando gradualmente as estruturas feudais por meio de imposições autoritárias (Amaral, 2000, p. 61).

A partir desse momento, surge o Estado monárquico-absolutista, o qual se estendeu aproximadamente entre os séculos XVII a XVIII, caracterizado pela completa centralização do poder real, conforme foi delineado por Amaral (2000, p. 68). Essa forma de governo se consolidou por meio da instituição de monopólios comerciais, resultando no enfraquecimento da nobreza estamental. Paralelamente, durante esse período, observa-se o início da gradual ascensão da burguesia. Além disso, o Estado monárquico-absolutista se destacava por reduzir as garantias individuais, promovendo o culto à razão de Estado. Essa abordagem se traduzia em conceder ao monarca um poder discricionário máximo, contribuindo para a incerteza do direito.

Ainda cabe ressaltar que o despotismo esclarecido legitimava-se com a pretensão de promover o progresso e a filantropia.

Na França, figuras proeminentes como o Cardeal Richelieu, Colbert e o rei Luís XIV desempenharam papéis cruciais na consolidação do Estado moderno. Este processo envolveu a centralização do poder político, administrativo e o fornecimento dos serviços públicos nacionais. Além disso, houve um controle mais efetivo sobre o exército, a polícia, a justiça, as finanças, a diplomacia e as obras públicas. A intervenção na economia foi realizada por meio de intendentess poderosos em cada região. Vale pontuar que, nesse contexto, a burocracia não adotava promoções de servidores com base no mérito. Por outro lado, na Prússia (Alemanha), observavam-se a meritocracia no serviço público, a disciplina e a hierarquização, os exames de admissão no serviço público, a proibição de cumular emprego público com privado. Assim, o regime prussiano era praticamente espartano no serviço público, atingindo o auge no final do século XVIII (Amaral, 2000, p. 68).

Chapel (1957) revela que a tradição de intervenção dos poderes públicos, na Alemanha, expressa-se nitidamente desde o século XVIII. No século XIX, já foram perceptíveis as primeiras noções de estabelecimentos públicos, de coletividade, com duas formas de intervenção do Estado: a) por entidades de direito público (as *régies*) e monopólios de serviços diretos do Estado, de utilidade pública, como abastecimento de água e de gás, eletricidade, hospitais, estradas de ferro federais, correios; e b) sociedades públicas de direito privado, de economias mistas. Essas concepções foram aprofundadas a partir da Revolução Francesa, marcando uma evolução significativa na abordagem estatal em relação à intervenção nos serviços públicos e na gestão de setores estratégicos da sociedade.

Com o triunfo dos ideais burgueses de liberdade durante a Revolução Francesa, ocorreu uma ruptura significativa com o autoritarismo monárquico. Essa transformação foi marcada pela quebra de monopólios e pela separação dos poderes, resultando na afirmação dos cidadãos como titulares de direitos individuais. Embora esse período tenha sido marcado por turbulências, a Administração assumiu o papel de executora das leis. Destaca-se, nesse sentido, o princípio da legalidade, o qual foi fundamental para a proteção dos direitos individuais dos cidadãos. Posteriormente, os cidadãos conquistaram o direito de petição nos tribunais contra a Administração Pública, representando um avanço significativo em termos de participação e controle da sociedade sobre as ações governamentais. O surgimento do Direito Administrativo

foi, portanto, um desdobramento da separação dos poderes e das mudanças instauradas pela Revolução Francesa.

Sobre esse cenário, Amaral (2000, p. 72) explica que Napoleão Bonaparte, mesmo sendo um administrador notável, era um ditador de viés liberal. Nesse sentido, com a centralização do poder no governo de Napoleão, uma burocracia poderosa aflorou, com inúmeros serviços dispostos pelo poder público francês. Nesse mesmo contexto, até 1790, o governante estabeleceu 83 departamentos, cada um controlado por um representante direto do Imperador, chamado de prefeito ou *préfet*. Além disso, as comunas passaram a ser administradas por indivíduos nomeados pelo poder central. O recrutamento para o funcionalismo público seguiu o modelo prussiano, caracterizado por uma hierarquia rígida e pessoal altamente capacitado. Isso resultou na formação de uma poderosa Inspeção Geral de Finanças e de um Tribunal Especial temido, conhecido como *Cour de Comptes*. Interessante observar que o modelo de gestão napoleônico não apenas vigorou durante seu domínio, mas persistiu mesmo após sua derrota militar, espalhando-se por grande parte do continente europeu.

Seguindo nesse panorama, Duguit (1913, p. 32) abriu um clarão dogmático administrativo na França, quando registrou que os serviços modernos de prestação continuada pelo Estado à coletividade seriam de grande extensão: instrução, assistência, iluminação, correios, telégrafos, obras públicas, entre outros. Esse mesmo autor concebe que a intervenção estatal não deveria firmar-se na soberania do Estado, mas por lei, estabelecendo um novo sistema, o qual moldaria as instituições jurídicas modernas.

Essa abordagem influenciou de maneira significativa a jurisprudência do Conselho de Estado, ampliando a concepção de serviço público e moldando as instituições e a jurisprudência do referido conselho (Duguit, 1913, p. 32). Por sua vez, Hauriou (1925, p. 44), explica que o Estado personificado, com sua ideia diretriz devidamente incorporada, a partir dessa junção, assegura o poder de realizar-se no meio social como ideia objetiva. Essas duas contribuições, consideram o Estado como ente personificado e prestador de serviços públicos, constituindo um ponto de mutação muito importante na dogmática do Direito Administrativo.

Na França, o Conselho de Estado agiu decisivamente nesse sentido, criando uma espécie de jurisprudência na ausência da lei. Posteriormente, em 1845, foi criado o Supremo Tribunal Administrativo. Essa evolução foi fundamental para o estabelecimento do Direito Administrativo como uma disciplina autônoma nas universidades francesas. Durante esse

período, o Estado liberal consolidou-se como um Estado de Direito, caracterizado pela regulação por leis (Amaral, 2000, p. 81).

A influência das Revoluções Francesa e Americana na constituição de grandes repúblicas no Ocidente foi marcada pela implementação de princípios fundamentais, como a limitação e a separação dos poderes. Assim, o liberalismo econômico ganhou considerável força. No entanto, vale ressaltar que, por volta do século XIX, a doutrina do Direito Administrativo, conforme observado por Bucci (1997), destacava as funções do Estado como algo além do simples exercício do poder de polícia, conferindo-lhes uma dimensão transcendente

Em outras palavras, o Direito Administrativo consolidou-se fundamentado na autoridade do Estado. Isso resultou no desenvolvimento de princípios desta linha do direito, na formulação de dogmas relacionados ao serviço público, na estruturação do Estado e na introdução de novas formas de contratações públicas. Mesmo ancorado na unilateralidade e no poder de polícia, essas práticas incluíam privilégios e cláusulas exorbitantes, destinadas a assegurar a supremacia do interesse público. Importante observar que o nascimento do Direito Administrativo, na França, ocorreu com a edição da Lei do 28 pluviôso do ano VIII, em 1800. Ademais, os primeiros manuais deste ramo do direito, surgiram na Itália, por Ramagnosi, e na França, por Macarel. Também merece destaque que a primeira cátedra de Direito Público surgiu em 1819, na França (Mafra Filho, 2004).

No âmbito do esforço modernizador em Portugal, especialmente durante a gestão de Mouzinho da Silveira, entre os anos de 1832 e 1834, rompeu-se com os fundamentos absolutistas. Amaral destaca (2000, p. 76-78) que foram significativas as reformas liberais implementadas. Entre elas, ressaltam-se “a organização da Fazenda, a organização administrativa do território e a organização judicial” (Sá, 1984, p. 206). Outra transformação notável ocorreu durante a administração de José Passos Porto, com a redução de 57% dos municípios em Portugal. Essa reorganização resultou no fortalecimento e na maior importância dos municípios que permaneceram. Ademais, em 1851, foi criado o Ministério de Obras Públicas, o que representou um marco importante no processo de modernização. Diversos serviços públicos foram efetivados nesse período, contribuindo para o progresso no contexto português.

Na Inglaterra, Amaral (2000, p. 52) registra que, em 1833, o número de funcionários

era de 21.305, sendo a maioria na Administração Fiscal, seguida por 39 no *Foreign Office* (negócios estrangeiros), 29 no *Home Office* (assuntos internos) e 25 no *Board Office* (comércio). No entanto, essa estrutura foi expandida devido à incorporação de novas funções administrativas pelo poder central, como a legislação da indústria, saúde pública, combate à pobreza e ferrovias. Instaura-se, a partir disso, o modelo abstencionista (*laissez-faire*), promovendo o Estado Mínimo e a ideia de Estado-Guarda-Noturno.

No decorrer do século XX, observou-se um movimento de constitucionalização dos Estados, orientado para a proteção da liberdade e garantia dos direitos individuais em relação ao próprio ente estatal. Durante esse período, o princípio da legalidade ganhou força como uma salvaguarda fundamental. Ademais, os Estados também assumem funções empresariais e fazem concessões de serviços públicos. Em diversas nações europeias, surgiram expressões antagônicas entre as democracias plurais e as ditaduras fascistas; embates entre socialistas e liberais; além disso, o nazismo aflorou nesse período (Amaral, 2000, p. 82).

Com a crise de 1929, mesmo em democracias liberais, surgiu a necessidade de intervenções econômicas, para proteção de crianças, pagamento de seguros sociais e contenção do desemprego. Na França, por exemplo, foi criado o Ministério do Trabalho, em razão das agitações sociais. Além disso, durante a Segunda Guerra Mundial, surgem problemas de abastecimento e de falta de mão de obra; há a expansão da indústria militar e a economia de guerra. A partir das intervenções econômicas desse período, surgem as experiências de planejamento econômico, a criação de empresas públicas, o estabelecimento de novos ministérios e a expansão dos serviços estatais por meio da implementação de políticas públicas. No mesmo sentido, com o decorrer do século XX e a consolidação dos direitos humanos, especialmente no pós-guerra, houve uma gradual flexibilização da feição autoritária do Estado. As democracias liberais constitucionais avançaram aos poucos, consolidando os direitos fundamentais como parte integrante de suas estruturas.

Por essa breve síntese, Amaral (2000, p. 63-81) considera que o Estado moderno veio evoluindo entre os séculos XVI e XX, com vários subtipos: Estado Corporativo, Estado Absoluto, Estado Liberal até chegar ao Estado Constitucional, aos moldes do século XX. Segundo Rivero (2011, p. 43), gradualmente tornou-se comum pessoas jurídicas de Direito Privado assumirem a gestão dos serviços públicos por meio de concessões. Essa mudança de paradigma causou um impacto significativo, desafiando a concepção tradicional na qual os

serviços públicos eram exclusivamente prestados pelo poder público (Medauar, 2009, p. 324). Carvalho Filho (2004, p. 269) também compartilha da mesma dificuldade definitiva, embora reconheça, com base na teoria de Duguit, que os serviços públicos constituem a essência do Estado, provocando uma profunda alteração na concepção das atividades estatais. Tomando a França como exemplo mais uma vez, chegou a se considerar uma crise quanto à noção de serviço público. Porém, toda crise pode representar uma oportunidade para a evolução científica: um ponto de mutação (Costa; Nunes; Silva, 2017). Foi o que ocorreu nesse contexto.

No caso, a chamada “Escola de Bordeaux”, sob os auspícios de Duguit e Jèze, encabeçou a “Escola do Serviço Público”, de Direito Administrativo (Medauar, 2009). Essa abordagem destacava a ideia de que o Estado deveria atuar de maneira cooperativa com a sociedade. Graças a esse contributo, o Estado-servidor emergiu, prestando bons serviços, promovendo a inclusão social e buscando deter a marcha da desigualdade social, a qual se faz crescente, para romper com velhas práticas autoritárias e promover o bem-estar.

3 O FLORESCIMENTO CONSENSUAL ADMINISTRATIVO

Gradualmente, cresceu a percepção na qual a postura autoritária na atuação estatal precisava ser substituída por uma abordagem mais centrada nos direitos da sociedade civil e na consensualidade. Isso ocorreu especialmente devido à proteção constitucional dos direitos humanos fundamentais dos cidadãos. O legado autoritário foi perdendo força à medida que a concepção do Estado como provedor de serviços públicos ganhou destaque e se renovou, principalmente, por meio da processualização do Direito Administrativo. Assim, a ascensão da economia digital apresenta desafios significativos para as nações em desenvolvimento, destacando a necessidade de desenvolver capacidades negociadoras como um diferencial estratégico para o Estado.

Como explica Cretella Júnior (1965), várias teorias sobre o serviço público têm sido formuladas. Nesse contexto, uma corrente liderada por Jean Rivero e Berthélemy, por exemplo, negava a existência do serviço público. Discordando dessa abordagem negativista, Cretella Júnior destaca que Duguit desenvolveu a “Teoria do Estado”, na qual substituiu a noção de soberania pela noção de serviço público, atribuindo não apenas direitos, mas também

obrigações ao ente público. Essa concepção abriu caminho para o direito moderno.

No entanto, enquanto Duguit seguia uma linha que atribuía ao serviço público uma importância fundamental, Hauriou adotou uma abordagem distinta (Cretella Júnior, 1965). Desenvolvendo a “Teoria da Instituição”, Hauriou não admitia a limitação do poder do Estado, considerando o serviço público apenas uma forma de polícia diante do poder estatal. Cretella Júnior discorda dessa tese, argumentando que, ao instituir um serviço público, o Estado não busca apenas seus próprios fins, mas sim o interesse público. Dessa forma, o autor sustenta a tese de Duguit como correta, reconhecendo a importância do serviço público como parte integrante da função estatal.

Seguindo nesse tema, Jèze (1948) observa que a criação do serviço público significava declarar as limitações das teorias especiais focadas só no direito público. A necessidade, então, de buscar a satisfação do interesse geral colocou em destaque a relevância do parlamento como criador de serviços de utilidade comum, como telégrafos, telefones, transporte de correspondências, entre outros fornecimentos públicos.

Sob essa mesma perspectiva, Vieira de Andrade (2012, p. 41) demonstra que, a partir de modelagens de atuação objetiva ou subjetiva do Estado, surgiram três modelos de contencioso administrativo: a) o modelo administrador-juiz, de autotutela administrativa, calcado na separação dos poderes; b) o modelo judicialista, subordinando a Administração ao direito; e c) o modelo quase-judicialista, de jurisdição delegada, sem autoridade executiva, entre outras variantes.

Todavia, a concepção das relações jurídicas oriundas do Direito Civil não preenchia todos os campos do Direito Administrativo. O Estado Social, embora limite liberdades e a propriedade dos cidadãos, passou a prestar serviços mais amplos à sociedade (Correia, 2009). Referindo-se à concepção de serviço público de Duguit, Muñoz (2013) reforça o sentido de sua fina percepção primordial de solidariedade social. Dessa forma, as configurações constitucionais democráticas vêm se reconfigurando. Além disso, o Direito Administrativo, juntamente aos seus institutos, tem desempenhado um papel crucial nesse processo, o que corrobora a percepção de Jèze acerca dos serviços públicos.

No entanto, crítico do modelo português que separa o contencioso administrativo do judicial, Velez (2018, p. 40) sinaliza a “aproximação crescente e irresistível entre o direito público e o direito privado ou a multiplicação de fenômenos de imbricação [...] entre dois

universos [...] ao ponto de se chegar a diagnosticar a morte do direito público e do direito administrativo”. Embora essa afirmação possa parecer exagerada, ela aponta para mais um ponto de mutação nas discussões sobre a organização e a interação entre diferentes ramos do direito.

Nesse cenário de mudanças, Guimarães (2018, p. 63-69) observa que o poder de polícia vem passando por modificações ao longo do tempo: a) diluiu-se a ideia de legalidade rigorosa do Estado Liberal e de, soberanamente, manter a ordem pública; o exercício da autoridade pública foi passando a observar os direitos individuais dos cidadãos; b) ampliaram-se os modelos não autoritários, para reparar ilegalidades, com foco no que seria melhor para o interesse público; e c) aumentaram-se os compartilhamentos de responsabilidades com a iniciativa privada.

Segundo Moncada (2009, p. 13), a evolução do Direito Administrativo, especialmente nas áreas processual, procedimental e orgânica, contribuiu para o desenvolvimento de um novo equilíbrio mais paritário. Conforme o autor, essa mudança tornou-se indispensável para “alargar a relação jurídica administrativa ao âmbito interno da própria administração se tivermos em conta a complexidade e heterogeneidade da actual organização administrativa”.

Assim, na visão atual do serviço público, este é considerado um capítulo do Direito Administrativo relativo às atividades realizadas no âmbito das atribuições da Administração. Conforme leciona Medauar (2009, p. 323), na realidade, trata-se de uma atividade prestacional à coletividade, como: fornecimento de água, energia elétrica, transporte urbano, barragens, coleta de lixo, limpeza de ruas, entre outras atividades em prol da coletividade. Essa perspectiva também explica por que as atividades-meio não são consideradas serviços públicos, tais como arrecadação de tributos, serviços de arquivo, limpeza de repartições, vigilância, entre outras.

Nesse mesmo ponto, Meirelles (1974, p. 300) expõe que o Estado deve prestar serviços de utilidade pública, ou seja, para o público. Ademais, os concessionários de tais serviços, referindo-se a Brandeis como “*public servants*”, são considerados “servidores do público”, sendo “indeclinável o concedente, regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço prestado para mantê-lo a contento do público”. Em relação à definição de serviço público, Marinela (2013, p. 323) observou o serviço público como uma tarefa complexa. Segundo a autora, hodiernamente, considera-se serviço público toda atividade de oferecimento de utilidade material destinada à satisfação da coletividade, à disposição dos administrados, que o Estado assume como seu dever

provê-los (Marinela, 2013, p. 531).

Por outro lado, consoante demonstra Valle (2018, p. 247), as relações jurídicas direcionam-se para maior grau de paridade com a iniciativa privada, visando a atender o interesse público, sobretudo quando o Estado precisa contratar com a iniciativa privada serviços e obras de longo prazo. Assim, conforme o autor, a intervenção passa a ser “circunstancial, episódica e subsidiária”. Nessa perspectiva, Aragão (2005) propõe que a finalidade regulatória do Estado demanda a utilização de poder sancionador e medidas consensuais. Isso porque as normas regulatórias precisam estabelecer um diálogo eficiente com os subsistemas também sujeitos à regulação, a fim de alcançar as finalidades legais estipuladas

Contudo, a doutrina do Direito Administrativo sancionador influenciou substancialmente a concepção de potestade do Direito Administrativo brasileiro, unindo, até mesmo, este ramo ao Direito Penal (Palma, 2010, p. 72). Assim, uma vez cumpridas todas as formalidades do ato decisório, surge a força executória para a Administração (Hauriou, 2002, p. 375). No entanto, a noção ou a ideia de relação jurídica também refere-se à dimensão individual do Direito Administrativo no exercício da Administração. Isso engloba tanto o direito subjetivo – em seu aspecto de direito à defesa, direito a benefícios e participação democrática – como “a proteção individual de direitos [...] elementos essenciais no sistema de direito administrativo” (Schmidt-Asmann, 2003, p. 22). Esse novo paradigma faz lembrar Schumpeter e Swendberg (1918), os quais deduzem ser a socialização do bem-estar fruto do desenvolvimento de um capitalismo educado, de uma estrutura social próspera, de instintos controlados.

Stiglitz (2020, p. 176) observa uma diminuição na capacidade de resposta dos Estados-nação às demandas sociais no processo de globalização, com novas oportunidades para elisão e evasão fiscal, além da cultura de não inviabilizar a competição internacional. A economia virtual facilita manobras predatórias de evasão fiscal, o que torna essencial a celebração de um acordo multilateral para garantir a equidade nos sistemas tributários. Nesse aspecto, Bomtempo e Valadão (2022) destacam a importância de implementar a transparência tributária internacional, começando pelo controle dos paraísos fiscais. Henderson (2007, p. 23), inclusive, tece a crítica de que o mundo virou um cassino e registra que o “*apartheid* digital começa com os paraísos fiscais”. Tudo isso afeta a qualidade dos serviços públicos.

Todas essas relações podem dar margem a soluções consensuais. No âmbito das

agências reguladoras brasileiras, os Termos de Ajustamento de Condutas tendem a evitar a judicialização de controvérsias (Ragazzo, 2017). Apesar disso, todos os avanços legislativos e institucionais no intuito de vencer a corrupção exigirão o fomento de cidadania, para se consolidarem (Saavedra; Bechara, 2023).

A preservação da saúde dos contratos de longo prazo e os cuidados para evitar externalidades nocivas a terceiros podem conduzir a Administração a soluções consensuais, a fim de manter hígido o interesse público, até mesmo, para manter o equilíbrio econômico-financeiro no tempo, bem como corrigir efeitos de fatos imprevistos (Cláusula *Rebus Sic Stantibus*). Di Pietro (2000, p. 260) destaca que o fato da administração refere-se ao ato praticado na qualidade de autoridade pública, mesmo quando integrado ao contrato, e que, conseqüentemente, acarreta na obrigação de indenização de prejuízos em favor do contratado.

Na mesma perspectiva, Moncada (2009, p. 18) revela que o Estado deve resguardar a sociedade de novas formas de totalitarismo, concretizando a Constituição e viabilizando reservas de liberdade, como “concepção mais apropriada à dogmática da relação jurídica administrativa”. Enterría e Fernández (2013, p. 34) explicam que, após a Segunda Guerra Mundial, as técnicas planificadoras no âmbito da ordenação urbana ganham importância, passando a ser criados, por exemplo, deveres relativos à função social da propriedade (Enterría; Fernández, 2013, p. 34).

Entretanto, com base no conceito de infração penal e visando a evitar evasão, os litígios administrativos, segundo a interpretação do Tribunal Europeu, se enquadram em dois critérios distintos: sanção de retribuição punitiva e função preventiva, apresentando um caráter disciplinar, o qual varia conforme a gravidade da situação e impõe um sacrifício econômico-pecuniário. Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal Administrativo italiano estabelece os “critérios de Engels”, que compreendem: a) a qualificação jurídica da infração em âmbito nacional; b) a própria natureza da infração; e c) o grau de severidade da pena à qual o interessado está sujeito (Pellizzer; Buranello, 2011, p. 36).

Por outro lado, segundo Castells (2017), a globalização em tempo real transformou o planeta em uma unidade, com grande carga informacional e interdependência dos mercados financeiros. A realidade financeira do capital global dificulta as nações de promoverem políticas monetárias, creditícias e fiscais. Apesar disso, o Estado ainda continua sendo um importante agente de intervenção estratégica na seara econômica. Dessa forma, a partir da

complexa experiência da União Europeia, por meio da flexibilização da estrutura institucional, com organização em “rede”, as soberanias foram compartilhadas, dando origem ao conceito de “estado negociador”. Conforme destacado por Bobbio (2007, p. 26), no atual panorama das funções estatais, cresce a necessidade de governança por mediação.

Além disso, o problema do excesso de dívidas aquece a economia virtual e compromete a atuação estatal, pois o endividamento e o pagamento de juros reduz o potencial de soluções sociais. Conforme dados do Banco Mundial (2020), o estoque global de dívidas públicas atinge a expressiva cifra de U\$ 253 trilhões de dólares, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) Mundial gira em torno de US\$ 80 trilhões de dólares anuais. Conforme apontado por Dowbor (2017, p. 34), estima-se que aproximadamente um terço desse montante esteja localizado em paraísos fiscais. Nessa perspectiva, a promoção da transparência fiscal surge como ferramenta crucial para conter a fuga de capitais para esses “paraísos fiscais”, evitando manobras prejudiciais às finanças públicas dos Estados nacionais (Bomtempo; Valadão, 2022).

Adicionalmente, poupanças estéreis desencadeiam sérias especulações financeiras, as quais impactam a economia real (Henderson, 2007, p. 57) e reduzem a produtividade do capital (Piketty, 2014, p. 209). Ademais, o cenário apresenta conflitos no Ocidente, os quais indicam a iminência de uma nova fase de transformação, com possíveis características mais socializantes e democráticas. Nota-se, com isso, que nunca houve uma acumulação tão expressiva de poupança, capaz de viabilizar longos períodos de paz e prosperidade para toda a sociedade.

Assim, as restrições de recursos enfrentadas pelos menos favorecidos os colocam em um estado de estresse constante, diminuindo suas oportunidades de descanso e prejudicando seus recursos cognitivos. As restrições são tamanhas que, a cada decisão a ser tomada, experimentam uma difícil escolha conflitante, e, com o tempo, as sequelas mentais são inevitáveis (Mullainathan; Shafir, 2016, p. 138). Essa face neoliberal tem-se expressado, especialmente, em periferias urbanas, em pessoas em situação de rua e em dependentes químicos. Segundo Habermas (2014, p. 87), tais realidades afetam os paradigmas sociais, gerando uma espécie de “impotência diante de uma complexidade sistêmica não transparente”. Assim, precisa ser construído um “modelo pacificador e incluyente, nos moldes prescritos pela Agenda 2030, da ONU”, segundo Freitas (2018, p. 228).

A eficácia do Direito Administrativo pode estar distante da realidade dos Estados nacionais, sendo imperativo que ele se torne consensual, ágil e eficiente para evitar a exclusão

do Estado do processo de produção. O considerável poder de influência dos negócios transnacionais na “aldeia global” é inegável. Conforme apontado por Adam Smith (1979, p. 18), a expansão dos mercados não apenas aumenta a proporção de riqueza, mas também a densidade populacional que abrange.

Sob outra perspectiva, mesmo as grandes empresas nacionais e transnacionais na economia real demandam por soluções ágeis. A utilização de arbitragens para a resolução de conflitos proporciona uma abordagem rápida. De acordo com Christensen, Coleman e Apor (2004), o governo do Reino Unido estima que 60% do comércio internacional envolvem empresas transnacionais. Grande parte das operações transnacionais ocorre tanto dentro como fora das empresas no mercado internacional, enquanto o comércio eletrônico, seja por relações comerciais entre empresas (*Business to Business*) ou por meio do atendimento direto ao consumidor final (*Business to Consumer*), cresce a taxas significativas anualmente (Bomtempo, 2016, p. 58).

A velha experiência soviética demonstrou que o comunismo soviético não se mostrava sustentável, pois suas empresas, para alcançarem lucros, precisavam conter custos laborais (salários), para conseguirem alguma acumulação do capital, na economia estatal, sob severo controle burocrático (Barre, 1970, p. 229-249). No entanto, a China se esforça a construir um novo modelo voltado ao capitalismo de Estado, com investimentos em tecnologia e agressividade no comércio exterior. A relação riqueza-renda chinesa aumentou, no período de 1978 a 2015, por volta de 700 por cento, mas a participação da propriedade pública caiu de 70% para 30% no mesmo intervalo de tempo (Piketty; Yang; Zucman, 2019).

Além disso, mobilização burocrática na China é impulsionada por um sistema de incentivos e penalidades, conhecido como a abordagem de “bastões e cenouras”, reforçada por uma retórica de “guerra” (He; Shi; Liu, 2020). O êxito desse sistema também está ligado à descentralização das operações subnacionais, financiadas por meio de receitas e de transferências compartilhadas, embora essas não se configurem como recursos próprios para os gastos dos governos locais (Ahmad, 2020).

Assim, novos paradigmas surgem sob os escombros de alguns fracassos sociológicos no curso da história. Por conseguinte, os gestores públicos estão sendo convocados a trilharem por “um novo caminho, no qual a Administração Pública passa a valorizar (e, por vezes, a privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação,

a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação” (Oliveira; Schwanka, 2009, p. 319). Demanda-se por uma nova governança: tecnológica, com densas informações, dialógica e ética.

Deve-se pontuar que o Estado necessita realizar contratações, contudo, os oligopólios nem sempre adotam posturas cooperativas, podendo resultar em prejuízos tanto para os interesses estatais quanto para os consumidores. Isso demanda a implementação de negociações, estratégias de influência (*nudges*) e modelagens legais. Assim, a complexidade aumenta nos setores cartelizados, nos quais o conluio se assemelha a uma forma de “monopólio” (Vasconcelos, 2011, p. 175). Embora seja desafiador comprovar a existência de um conluio, como observa Bomtempo (2016, p. 271), “seria ingênuo pensar que [...] atuação sob a forma de cartel oligopolista não acontece”. Diante de uma variedade de realidades disruptivas, até mesmo os críticos do estado de bem-estar social passaram a reconhecer a importância de um Estado providente, mesmo que de maneira moderada. Essa nova percepção se deve, segundo Giddens (1996, p. 93), à noção na qual a modernidade reflexiva enfrenta desafios de “incerteza artificial”.

A dinâmica da realidade levou à introdução de cláusulas de flexibilidade (*souplesse*) nos contratos com a Administração Pública, proporcionando oportunidades para soluções negociadas. Wald (1995, p. 47) argumenta que “a evolução das convenções fez com que certos contratos comerciais e administrativos passassem a adquirir um caráter prospectivo (...) de modo diferente no tempo”. Ademais, conforme destacado por Lobo (2016), o arbitramento foi uma prática bem empregada desde o Brasil imperial, especialmente nas concessões de ferrovias conduzidas pelo Barão de Rio Branco, visando a ampliar as fronteiras nacionais.

Por outro lado, o Brasil aderiu ao Código de Bustamante em 1928, e este Código de Direito Internacional Privado foi incorporado ao território nacional por meio do Decreto n. 18.871, de 1929, dotando as nações signatárias de regulamentações contratuais regidas pelo princípio da autonomia da vontade. Além disso, a Convenção de Nova Iorque, de 1958, promovida pelas Nações Unidas, consolidou a eficácia das cláusulas compromissórias em cortes arbitrais internacionais, facilitando a execução de sentenças estrangeiras. A Lei Modelo da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional, de 1985, desencadeou o desenvolvimento da arbitragem no Brasil (Mange, 2014, p. 30-31).

Entretanto, no Brasil, o Tribunal de Contas da União enfrenta dificuldades em reconhecer sentenças arbitrais em conflitos envolvendo interesses do Estado, ao considerar

fatores como risco, perfil de mercado, valor envolvido e complexidade da relação contratual. Isso representa opções decisivas conflitantes (Mankiw, 2009, p. 4). Nos Estados Unidos, por exemplo, a partir da *Administrative Dispute Resolution Act of 1996*, as partes devem consentir com arbitragens em possíveis conflitos de interesses (USA, 1996).

Obviamente, como fundamenta Valle (2018, p. 160), os contratos administrativos de longa duração são considerados contratos relacionais, complexos e longevos. Nessa perspectiva, um setor típico pode ser encontrado na regulação da área de saúde suplementar, pois o volume de informações e de incidentes exigem tratamento especializado e negocial para manter sustentabilidade e justiça desse importante serviço público (Pscheid, 2014, p. 74). Outro setor como o de telecomunicações também tem sido alvo de mediações. O Acórdão n. 2.121, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, sinaliza bem como a Agência Nacional de Telecomunicações deve proceder em Termos de Ajustamento de Condutas, para a observância da eficiência e do interesse público, em seus processos sancionadores.

Além desses, o aspecto negociável também está presente na atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133, de 2021), a qual introduziu novos institutos como o diálogo competitivo, gestão preventiva de riscos, *compliance*, entre outras inovações, visando a impedir margens para a corrupção. Afinal, o exercício democrático nas contratações públicas deve ocorrer dentro dos limites legais. Nessa linha, para enfrentar os obstáculos burocráticos, há respaldo sistemático no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal de 1988, no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, também, no princípio da eficiência, disposto no art. 37 do texto constitucional. Nesse viés, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001) estabelece que as soluções urbanas devem ser holísticas e participativas. Desse modo, é crucial que o direito tradicional se torne menos rígido diante do surgimento de novos direitos. O desafio reside, portanto, em promover alterações legislativas com responsabilidade.

Um avanço importante no Brasil foi a edição da Lei de Regularização Fundiária (Lei n. 13.465, de 2017), a qual estabelece a legalização de assentamentos informais consolidados. Outro paradigma alterado tem-se nos arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lei n. 13.655, de 2018). Essa alteração visa fomentar meios para evitar a judicialização das relações de Direito Público, por parte da Administração Pública brasileira. Mesmo em situações que exijam intervenção em atos ou em contratos administrativos, seja na esfera administrativa ou judicial, é necessário considerar os efeitos consequenciais de eventual

decisão anulatória. Isso permite garantir mais atenção e segurança aos esforços dos gestores públicos (Santos; Sampaio Junior, 2022). Os ideais da Agenda 2030, ainda, atraem soluções para os assentamentos humanos e, ao mesmo tempo, há esperança que os vulneráveis não fiquem à margem na criação de cidades inteligentes, prósperas e seguras.

Outro exemplo relevante de soluções multipolares tem-se na atuação do Terceiro Setor. Ribeiro (2016) explica que essa via atende a diversas demandas sociais com pouca participação de recursos públicos. Com base em estudos realizados no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apenas 10 mil entidades entre 280 mil registradas receberam recursos públicos, por convênio com o Governo Federal, de 2003 a 2011, concluindo que boa parte dessas atividades se dão com recursos privados em alinhamento com alguma política pública.

O desafio é conter práticas nocivas (Guimarães, 2018, p. 186). A confiança ativa “é uma fonte poderosa de solidariedade social” (Giddens, 1996, p. 22). Como bem salienta Freitas (2018, p. 236): “em última instância, imperativo que a cultura da cooperação e da confiança supere as predisposições do faccionismo polarizante [...] endereçada ao desenvolvimento incluyente, duradouro e propício à constitucional promoção da sociedade pacífica”. Os brasileiros esperam que se consolide o posicionamento estratégico e democrático da Administração Pública, a primar por soluções consensuais probas e incluyentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como evidenciado, o crescente cenário virtual disruptivo, marcado por intensa especulação internacional, impulsiona a revolução administrativa consensual. Presentemente, a sociedade em rede enfrenta diversos gargalos desagregadores. Surge a necessidade de soluções negociadas rápidas e eficientes, as quais impactem residualmente os reflexos do antigo modelo cartorial burocrático e autoritário, que sobrecarregava o Poder Judiciário com litígios envolvendo a Administração Pública. Isso motiva a busca pela construção de modelos consensuais preventivos a conflitos.

Na primeira parte deste artigo, foi possível observar o legado autoritário o qual permeou a marcha do Direito Administrativo, com suas cláusulas privilegiadas e sanções. Na

segunda parte, viu-se que a evolução negocial tende a encontrar múltiplas possibilidades, ampliando a atuação do Estado por relações público-privadas. Concluiu-se, portanto, que garantir a continuidade e a qualidade dos serviços sociais e das políticas públicas por delegações privadas não tem sido fácil, em meio a cartéis e estruturas oligopolizadas, situação a qual os meios litigiosos não conseguiram vencer.

O modelo especulativo neoliberal está em confronto com os princípios do Estado de bem-estar social (*welfare state*), apesar de alguns excessos. Diante de sociedades de risco desiguais, marcadas pela litigiosidade, este artigo buscou responder à seguinte pergunta: considerando a rigidez dos direitos na economia capitalista ocidental, especulativa e concentradora de renda, com expressiva exclusão social nos grandes centros urbanos, estaria a civilização ocidental diante de um novo ponto de mutação?

Ao longo do artigo, apontou-se para a percepção de que o cenário especulativo e desagregador social, amplifica a possibilidade de surgir um novo ponto de mutação na civilização ocidental, especialmente no Brasil. Há um crescente inconformismo com a exclusão social e as diversas formas de violência decorrentes de relações injustas. Portanto, torna-se desafiante a busca por soluções consensuais, as quais exigem abordagens técnicas, evidências e meios pacíficos para resolver controvérsias com responsabilidade, visando ao benefício de toda a sociedade.

Neste quadro, parece plausível a hipótese de que a civilização ocidental e, em particular, o Brasil, estejam enfrentando um ponto de mutação em curso. O repúdio à exclusão social está em ascensão, pois a reprodução do capital especulativo contribui para a massificação da exclusão social, intensificando os conflitos sociais, as rupturas e os litígios jurídicos, o que por sua vez impulsiona a busca por soluções mais criativas e flexíveis. Assim, edificar uma consensualidade administrativa proba pode favorecer a superação desta dialética perversa, em defesa dos ideais democráticos. Mesmo diante dos desafios crescentes e instáveis, essa abordagem busca promover um ambiente mais inclusivo e justo. O ascendente cenário econômico virtual disruptivo fomenta a revolução administrativa consensual.

REFERÊNCIAS

AHMAD, Ehtisham. Multilevel responses to risks, shocks and pandemics: lessons from the evolving Chinese governance model. **Journal of Chinese Governance**, Zhejiang University, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/23812346.2020.1813395>>. Acesso em: 6 out. 2023.

AMARAL, Diogo Freitas. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2000.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 167, p. 293-309, jul./set. 2005.

BANCO MUNDIAL. **A economia nos tempos de covid-19** (versão eletrônica). 2020. Brasil. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/101df18d-b42a-55d4-a57e-9c5151f701f2/content>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BARRE, Raymond. **Manual de economia política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, v. 3, 1970.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. **E-Commerce, tributação e cultura**: análise juseconômica das imunidades tributárias sobre as cadeias produtivas de livros e músicas. Curitiba: Juruá, 2016.

BOMTEMPO, Eugênio; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Transparência tributária internacional: um cerco aos paraísos fiscais. **Revista Conjecturas**, v. 22, n. 1, p. 280-303,

2022.

BUCCI, Maria Paula Dalari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-Rede**: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Tradução de Noêmia Espíndola. 2017. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/books/sociedade-e-estado-em-transformacao/05-Para-o-Estado-Rede-globalizacao-economica.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CHAPEL, Yves. Observações sobre os serviços públicos paraestatais na Alemanha Federal. Tradução Lygia Azevedo. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 3. 1957. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4247>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CHRISTENSEN, John; COLEMAN, Pete; KAPOOR, Sony. Tax avoidance, tax competition and globalisation: making tax justice a focus for global activismi. **Global Tax Workshop**, Finland, 28 out. 2004. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.5102&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

COELHO, João Paulo Pereira; MELO, José Joaquim Pereira. Educação, poder e cidadania na Roma antiga: algumas considerações sobre a formação do governante. **Revista História e Perspectiva**, Uberlândia, n. 49, p. 537-560, jul./dez. 2013.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. As relações jurídicas administrativas de prestação de cuidados de saúde. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 3, n. 7, p. 13-46, 2009. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/494>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

COSTA, Maria de Fátima Oliveira; NUNES, Jefferson Veras; SILVA, Adriana Nóbrega. Ciência e crise de percepção no filme o ponto de mutação. **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, n. XVIII, ENANCIB, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/104955>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. Conceito moderno do serviço público. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, n. 61, v. 2, p. 190-236, 1965. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66490>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Outras Letras, 2017.

DUGUIT, Léon. **Les transformations du droit public**. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Madrid: Civitas, Tomo II, 2013.

FISHER, Anthony. **Pequena história dos equívocos econômicos**. Rio de Janeiro: IBEPES, 1981.

FREITAS, Juarez. Negociação proba na esfera administrativa: dever constitucional de promoção da sociedade pacífica. *In*: DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **O direito administrativo nos 30 anos da Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Administração contemporânea: três linhas de transformação do poder de polícia. *In*: DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício.

O direito administrativo nos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HAURIOU, Maurice. **A teoria da instituição e da fundação:** ensaio de vitalismo social. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. 1925. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public.** 12. ed. Paris: Deloz, 2002.

HE, Alex Jingwei; SHI, Yuda; LIU, Hongdou Liu. Crisis governance, Chinese style: distinctive features of china's response to the Covid-19 pandemic, *Policy Design and Practice*. **Policy Design and Parctice**, v. 3. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1799911>>. Acesso em: 7 out. 2023.

HENDERSON, Hazel. **Além da globalização:** modelando uma economia global sustentável. Tradução de Maria José Scarpa. São Paulo: Editora Cultrix, 2007.

JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo:** la técnica jurídica del derecho público francês. Buenos Aires: Depalma, Tomo I, 1948.

LOBO, Carlos Augusto da Silveira. História e perspectivas da arbitragem no Brasil. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 13, n. 50, set. 2016.

LOPES, Maria Antónia. Os socorros públicos em Portugal, primeiras manifestações de um Estado-Providência (séculos XVI-XIX). **Revista Estudos do Século XX**, Coimbra, n. 13, p. 257-280, 2013. Disponível em: <<https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/25022>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

MAFRA FILHO, Francisco de Saltes Almeida. Nascimento e evolução do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 238, p. 167-174, out./dez. 2004.

MANGE, Flávia Fóz. **Processo arbitral**: aspectos transnacionais. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

MONCADA, Luís Solano Cabral. **A relação jurídica administrativa**: para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez**. Tradução de Bruno Casotti. Trabalho original publicado em 1972. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Sobre las transformaciones del derecho público, de León Duguit. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 190, p. 61-100, ene./abr., 2013.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de

expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 4, p. 303-322, jan./dez. 2009.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos do processo administrativo sancionador. 2010. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PELLIZZER, Franco; BURANELLO, Elisabetta. Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione. *In*: CAGNAZZO, Alessandra. **La sanzione amministrativa**: principi generali. Torino: G. Giappichelli, 2011.

PIKETTY, Thomas. **O capital do século XXI**. Tradução de Mônica Baungarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas; YANG, Li.; ZUCMAN, Gabriel. Capital accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015. **American Economic Review**, v. 109, n. 7, pp. 2469-2496, jul. 2019. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20170973>>. Acesso em: 5 out. 2023.

PSCHEID, Kristian Rodrigo. **Agência Nacional de Saúde Suplementar**: o Estado e a saúde privada no Brasil. 2014. 90 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FRANCE, Guilherme de Jesus; VIANNA, Mariana Tavares de Carvalho. Regulação consensual: a experiência das agências reguladoras de infraestrutura com termos de ajustamento de conduta – um dossiê sobre o Estado administrativo. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 90-104, 2017.

RIBEIRO, Rinaldo Aparecido. Contratualização entre a Administração Pública e o terceiro setor. *In*: PAES, José Eduardo; MAGALHÃES, Juliana (coord.). **Terceiro setor e tributação – 9**. São Paulo: Elevação, 2016.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 2011.

SÁ, Victor. **Nota sobre Mousinho da Silveira**. 1984. Disponível em:
<<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3841.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

SAAVEDRA, Giovani; BECHARA, Fabio Ramazzini. Citizenship and Anti-corruption in Brazil: On the necessary connection between political culture and institutional development. **Revista Direito Mackenzie**, v. 17, n. 1, p. 1-23, 2023. Disponível em:
<<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/15965/11916>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SANTOS, Helder Sebastião; SAMPAIO JUNIOR, Rodolpho Barreto. Alterações na LINDB e a efetivação de uma nova hermenêutica administrativa consequencialista. **Revista Direito Mackenzie**, v. 16, n. 3, p. 1-22, 2022. Disponível em:
<<https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/15458/11609>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

SCHIMIDT-ASMANN, Eberhard. **La teoría general del derecho administrativo como sistema**: objeto y fundamentos de la construcción sistemática. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SCHUMPETER, Joseph Aloisius. **The crisis of the tax state**. Published in 1918. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5644675/mod_resource/content/1/Crise%20do%20Estado%20Fiscal.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **Povo, poder e lucro**: capitalismo progressista para uma época de descontentamento. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2020.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). **Administrative Dispute Resolution Act of 1996**. Sec. 572. General Authority. Disponível em: <<https://adr.gov/wp-content/uploads/2022/02/adra.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

VALLE, Vivian Lima López. **Contratos administrativos e um novo regime jurídico de prerrogativas contratuais na Administração Pública contemporânea: da unilateralidade ao consenso e do consenso à unilateralidade na relação contratual administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

VASCONCELOS, Marco Antônio. **Economia micro e macro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VELEZ, Pedro Rebelo Botelho Alfaro. O fundamento da jurisdição administrativa portuguesa. **Revista Direito e Justiça**, Lisboa, CEDIS Working Papers, n. 1, jul. 2018. Disponível em: <https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/PVL_MA_30318.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2023.

WALD, Arnold. Novas tendências do direito administrativo: a flexibilidade no mundo da incerteza. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 43-47, out./ dez. 1995.

THE ADMINISTRATIVE CONSENSUAL REVOLUTION IN THE RISING DISRUPTIVE VIRTUAL SCENARIO

ABSTRACT

The virtual economy marches on, concentrating income and wealth, generating social exclusion on the outskirts of cities. Western Civilization and Brazil are approaching a point of social mutation in the growing speculative virtual economy. The hypothetical-deductive method was adopted in this research. The rigidity of rights can generate conflicts over time. Public Administration needs to be probative and

consensual, to keep the nation viable. The global scenario is disruptive. Social repulsion towards social exclusion and income concentration is growing. The Welfare State still contributes to the dialectical overcoming of this reality.

Keywords: Public Service. Financial Speculation. Globalization. Consensuality.