

MITO E REALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO¹

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

1. CRISE DO CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO OU CRISE DO ESTADO?

1.1 Os modelos de serviço público

Qualquer que seja a extensão que se reconheça à expressão *serviço público*, seja entendida como a totalidade das atividades desenvolvidas pelo Estado, seja como o conjunto delas, excluída a legislativa e a jurisdicional, ou, ainda, em seu sentido mais restrito, como aquelas que propiciam uma *fruição singular e direta do administrado de uma prestação de conteúdo econômico*, a doutrina tem sempre enquadrado esta função estatal como ponto essencial na compreensão histórica do Direito Público.

Com todas vênias pela necessária simplificação, aqui imprescindível para um trabalho de curto fôlego, pode-se resumir a quatro, as distintas fases cronológicas do conceito de serviço público: a clássica, a da escola de Bordéus, a do bem-estar social e a atual.

Na *clássica*, que se seguiu ao absolutismo e predominou por quase todo o século XIX, prevalecia uma nítida diferenciação entre atos de autoridade e atos de gestão, reservando-se, o regime público, apenas para os primeiros, caracterizados pelo exercício estatal da coerção.²

No final do século XIX, sobrevém a primeira crise no conceito de serviço público, ao se verificar que certas atividades do Estado não se enquadravam nesse esquema rígido, necessitando da estruturação de uma nova doutrina, que demarcasse com maior precisão as atividades que se subordinariam ao Direito Administrativo e aquelas que continuariam sob o Direito Civil.

A nova concepção partia dos doutrinadores da chamada escola de Bordéus, capitaneada por Léon Duguit, Gaston Jèze e Roger Bonnard, afirmando que essas atividades atípicas de serviços públicos se submetiam ao Direito Administrativo, ainda que não houvesse exercício de autoridade.

Pouco tempo depois, as duas Grandes Guerras Mundiais voltariam a alterar esse cenário páleo-liberal, em que dominava a preocupação com a afirmação dos direitos

1 Exposição feita no Congresso Internacional "O Direito Administrativo Ante o Novo Século", por ocasião do cinquentenário da *Revista de Administração Pública*, em Madri, dirigido por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, nos dias 21 e 22 de março de 2000.

2 V., em EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN PERNÁNDEZ, sua apreciação sobre a distinção entre atos de autoridade e atos de gestão e o critério do serviço público, in *Curso de Derecho Administrativo*, 2ª edição, Madri, Ed. Civitas S.A., 1994, V. I, pp. 47 e 48.

e liberdades individuais, como o inevitável resultado de uma gigantesca concentração de poder, que se produzia nos Estados, considerada então como necessária, não só para enfrentar os desafios externos de segurança, com os internos, gerados pelas crescentes e agitadas demandas por novos e melhores serviços públicos pelas grandes sociedades de massa, que emergiram com a Segunda Revolução Industrial.

Os conceitos nacionalistas radicais em voga, de segurança nacional e de mobilização nacional, ajudavam a promover essa forte concentração de capitais públicos nos mega-Estados, que passaram a assumir, no processo, um amplo espectro de atuação econômica, executado através de vários tipos de entidades industriais, como autarquias econômicas, empresas e outras corporações estatais de todo gênero.

Estava deflagrada uma segunda crise do conceito de serviço público, agora caracterizada pela indefinição dos regimes jurídicos aplicáveis às novas e inúmeras entidades públicas de produção de bens e de serviços.

A solução prevalecente seguiu também uma orientação publicista, daí resultando uma crescente submissão, de todas essas atividades absorvidas da sociedade, a um expandido Direito Administrativo, que começava, então, a extrapolar, como ainda o faria por alguns anos mais, os recentes, lacônicos e rarefeitos fundamentos constitucionais, de inspiração weimariana, dirigidos à satisfação do conceito, então dominante do "bem-estar social."³

Mas esse modelo estatal de serviços públicos encontraria também sua crise com o declínio das beligerâncias de escala mundial, a queda simbólica do muro de Berlim, o surgimento da sociedade como ator político e a redemocratização dos países que estavam submetidos a regimes autoritários.

O modelo atual, que se seguiu, também denominado, por parte dos saudosistas do totalitarismo, *à faute de mieux*, de neoliberal, responde a uma difícil situação de fato, na qual se encontrou a maioria dos Estados no segundo pós-guerra, caracterizada pela exaustão das fontes tributárias, causada pelas demoradas confrontações bélicas e pela desenfreada demagogia que as sustentava.

A conseqüente descapitalização dos governos os incapacitava de atender às reais necessidades de bens e de serviços, cada vez mais demandadas pela sociedade, que, graças à revolução das comunicações, emergia com maior consciência política e percepção de seu poder, na busca de participação e de influência.

Assim é que o reconhecimento, que se impunha inexoravelmente, da imperiosa necessidade de alcançar *eficiência*, para que bens e serviços destinados às populações, então a cargo exclusivo do Estado, pudessem ser providos com generalidade, modicidade e atualização tecnológica, acabou ditando a solução da *desestatização*,

3 Como no conhecido estudo de ORESTE RANELLETTI, a Administração Pública era concebida como a função do Estado destinada à satisfação concreta do *interesse público*; e, por público, entendido aquele referido ao Estado e, portanto, o *interesse de um sujeito, o Estado* ("Il concetto di pubblico nel Diritto," in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, XXXIX, 1905).

com a conseqüente privatização dos regimes jurídicos, que logo, universalmente, passou a ser adotada para enfrentar aqueles desafios.

1.2. O conceito de Estado determinou historicamente o conceito de serviço público

Esta breve resenha teve a intenção de demonstrar que as chamadas crises do conceito de serviço público sempre foram e possivelmente continuaram a ser, reflexo das sucessivas crises do próprio conceito de Estado.

Portanto, sem uma profunda compreensão de como se enquadram, social, econômica e politicamente, as instituições administrativas em cada período histórico, não se poderá distinguir os mitos, que ficaram, das realidades que se sucedem, com seus respectivos reflexos no Direito.

2. A CRIAÇÃO DO MITO DO SERVIÇO PÚBLICO

2.1. O mito como resíduo da história

O mito é uma produção espontânea das sociedades humanas, tanto no sentido que lhe atribui a Antropologia,⁴ de regras práticas para orientação do homem, como no preferido pela Sociologia, designativo da criatividade que existe fora do empírico.⁵

De todo o remanescente do transcurso dos eventos histórico-culturais, restam algumas recordações persistentes, que passam a orientar nossa conduta individual ou coletiva. O mito surge, assim, como um resíduo da história, o que fica depois dos fatos, daí, simultaneamente, sua transcendência e sua desvinculação com a realidade.

A lenta sedimentação histórica de mitos produz certas estruturas de crenças e de modos de funcionamento cognitivos não racionais na forma de dogmas, proposições que não necessitam comprovação nem, tampouco, admitem refutação.⁶

A estruturação de um conjunto de dogmas com suficiente coerência interna e razoavelmente simples para impressionar, pode produzir uma *Weltanschauung* sedutora, com imenso potencial mobilizador e, aqui se pode reconhecer a origem das mais recentes e trágicas experiências do século XX, formadora de ideologias, quase sempre de corte autoritário.⁷

4 BRONISLAW MALINOVSKI, "Myth in Primitive Psychology," in *Magic, Science, Religion and Other Essays*, Glencoe, Ill., Free Press, 1948, p. 70.

5 ROBERT MAC IVER, *The Web of Government*, New York, Mc Millan, 1947, pp. 3-12.

6 Neste sentido, um conhecimento *extra-científico*, conforme o conceito epistemológico popperiano de Ciência.

7 M. ROKEACH (*The Open and Closed Mind*, N.York, Basic Books, 1960), H. J. EISENCK (*The Psychology of Politics*, London, Routledge & Kegan Paul, 1954) e K. Roushmann (*Dogmatismus und Autoritarismus*, Meisenheim am Glan, Hain, 1966) apresentam notáveis convergências ao apontar conexões entre dogmatismo, ideologia e autoritarismo, psicologicamente explicado pelo fato de que as

2.2. O mito do Estado e suas derivações

Pelo exposto, não se pode estranhar que o velho e poderoso mito do Estado⁸ haja produzido e difundido um conceito de *público* também mítico, como deixa transparecer o estudo de Ranelletti.⁹

A partir da subjetivação de tudo o que é público no Estado, similarmente se compreende a existência de um conceito mítico do *serviço público* como atividade pura exclusivamente estatal.

Por isso, o conflito entre o dado real da eficiência e o dado mítico da personalização de um Estado onniprovedor explica a inércia, que estorva a estruturação racional de um direito adequado, já que o processo político, que deve definir e selecionar as regras que sedimentarão o direito, não é predominantemente lógico, senão que, fundamentalmente, psicológico.

3. A CRISE CONTEMPORÂNEA DO MITO DO SERVIÇO PÚBLICO

3.1. Para uma compreensão da crise da estatização no Segundo Pós-Guerra

No clímax de concentração de poder do Leviatã, no auge da Guerra Fria, a mais funesta e desgastante das três catastróficas conflagrações mundiais do século XX, foi o medo, gerado pelas sombrias projeções do extremo apocalíptico, que ajudou a despertar a sociedade para a real situação de tutela, em que se encontrava submetida, nos poderosos mega-Estados, com os indivíduos na condição de meros súditos, enquanto deveriam ser *cidadãos*.

Assim é que, acima de todos os dados racionais, a angústia do permanente perigo de extermínio muito contribuiu para promover, simultaneamente, o fim das ideologias,¹⁰ o desmonte do mega-Estado e o reaparecimento da sociedade como protagonista político, marcando o aperfeiçoamento da democracia, que evoluiria, a partir da década dos setenta, da mera forma representativa, para a participativa.

3.2. A redefinição da intervenção do Estado

A década dos oitenta pode ser considerada como um marco de referência na redefinição econômica, social, política e jurídica do papel do Estado.¹¹

No tocante aos serviços públicos, há duas redefinições da presença estatal a serem consideradas: a *quantitativa*, como exigência do conceito de liberdade, e a *qualitativa*, como exigência de eficiência.

8 pessoas preferem absorver idéias acabadas a entregarem-se aos exercícios da razão.

8 V. ERNST CASSIRER, *The Myth of the State*, N. Haven Yale University Press, 12ª impressão, 1973.

9 Nota 3, supra.

10 V. DANIEL BELL, *The End of Ideology*, Glencoe, Ill. Free Press, 1960.

11 AGUSTÍN GORDILLO também situa nesta década o câmbio de orientação, antecipado pelos organismos mundiais (v. *Después de la Reforma del Estado*, B. Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1996, pp. 1-15).

Ora, como a simples definição legal de qualquer serviço como público já implica em algum grau de intervenção e de conseqüente redução do espaço de *liberdade*,¹² é necessário inventariar a situação existente em cada país para que se possa redefinir casuisticamente as atividades que necessitariam ficar com o Estado ou retornar à sociedade, na busca do justo equilíbrio entre as vantagens da espontaneidade e da livre competição, de um lado, e as vantagens do regramento e da submissão a controles, de outro.

O dado novo, em tudo isso, não é nem tanto a ampliação da *liberdade*, que efetivamente existirá em qualquer devolução que se faça de serviços estatais aos entes da sociedade civil, mas, sobretudo a busca da *eficiência*,¹³ um conceito tradicional das Ciências econômica e da administração, que chega com algum atraso ao Direito Público,¹⁴ explicitando a exigência de alcançar-se o melhor desempenho possível com os meios disponíveis.

Não mais se trata, portanto, de um problema jurídico, o de lograr-se *eficácia* da ação administrativa, que é a simples aptidão para produzir os efeitos desejados, mas de um problema metajurídico, o de se desenvolver a *eficiência* da ação administrativa, que representa um grande passo, na busca do que os economistas denominam de otimização da relação meios-resultados.

O que nesse processo se tornou jurídico, e que antes não o era, foi o surgimento de um *direito subjetivo público difuso do cidadão à eficiência da atividade administrativa pública*, do mesmo modo que ele já estava constitucionalmente intitulado a exigir um mínimo de razoável eficiência dos serviços privados.¹⁵

Resulta claramente do exposto, que esses redimensionamentos haveriam de se refletir, como efetivamente se refletem, sobre o próprio *conceito de serviços públicos*, agora situado num novo contexto juspolítico.

4. A BUSCA DE UM NOVO CRITÉRIO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

4.1. Crítica dos critérios tradicionais

Os três critérios classificatórios tradicionais para a construção do conceito de *serviço público* - o *subjetivo*, fundado no fato da presença do Estado como prestador; o *material*, que o baseia na idéia metajurídica e abstrata do que venha a ser interesse

12 A respeito, a bem urdida tese de PIERRE DEVOLVÉ, endossada na Espanha por GASPAR ARIÑO ORTIZ ("Servicios Públicos y Públicas," in *Expansión*, 19 de janeiro de 1999).

13 Segundo a terminologia de um de seus expositores clássicos, CHESTER BARNARD, "a eficiência é a relação entre a produção, ou o resultado da atividade (*output*), e o consumo ou utilização dos fatores necessários para alcançar o resultado (*input*). A organização mais produtiva é aquela que obtém a maior produção (*output*) com um mínimo de consumo de fatores (*input*).", in FLORENCE MAS, *Gestion privée pour services publics*, Paris, InterEditions, 1990. p.143.

14 No Brasil, o princípio da eficiência se elevou a princípio constitucional da administração pública pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

15 Art. 5º, XXXII, da Constituição Federal.

público, e o *formal*, que o faz depender do regime legal adotado - todos já se revelaram insuficientes, ultrapassados pela simples evolução dos fatos.

Pode-se, entretanto, sem maiores inovações doutrinárias, retirar dos próprios *princípios* reitores do serviço público, de geral aceitação, um quarto critério, *teleológico*, construído, assim, sobre sua necessária generalidade, continuidade e modicidade, que representam, cada um a seu modo e em síntese, a *segurança jurídica*, que o Estado deve garantir à sua prestação.

Em conseqüência, uma noção, ainda que reconhecidamente provisória, pode ser extraída, pelo menos para o fim suficiente de balizar a transição em curso.

4.2. Disquisição sobre segurança e coerção

Prover *segurança* é a missão própria e fundamental do estado, porque, para este fim, nele se concentrou poder difuso da sociedade, outorgando-lhe o monopólio legítimo da *coerção*.

O primeiro passo metodológico do redimensionamento proposto consiste em definir onde se situa a *necessidade da coerção* quando se trata de um *serviço de interesse geral* (gênero), que justifique tratá-lo como um *serviço público* (espécie), considerando as três etapas básicas da atividade que leva à sua boa prestação aos usuários: a *planificação*, a *execução* e o *controle*.

Sob esse enfoque, da necessidade ou não do emprego da coerção estatal, cada uma dessas três etapas admite duas soluções: a que parte da *necessidade da segurança* proporcionada pelo Estado e a que parte de sua *desnecessidade*, consideradas e ponderadas politicamente. Em suma: a opção por uma solução estatal ou por uma solução não estatal, para a prestação de um serviço de interesse geral qualquer.

4.3. Tipologia sob novo critério

Feita essa distinção, pode-se desenvolver uma nova tipologia, em que a coerção será considerada, agora em termos de direito em relação a cada uma das três etapas indicadas, da atividade de serviço público, isoladamente ou em suas combinações, uma vez que, cada uma delas, apresentará sua peculiar exigência de segurança, em função do tempo e do lugar.

Sob esse critério, os tipos de serviços públicos possíveis, no Direito Administrativo, variarão, desde aqueles que apresentam superiores exigências de segurança, e deverão ser, por isso, integralmente planejados, executados e controlados pelo Poder Público, até os que apenas exigem acompanhamento, para detectar eventual irregularidade, que poderão ser planejados e executados pelo setor privado e apenas regulados pelo Estado.

Em cada uma das hipóteses, estará caracterizado um *serviço público* no sentido proposto, que é o de *atividade de algum modo assegurada pelo Estado*, não importando em que etapa possa ou deva intervir com emprego da coerção, o modo com

que o fará e com que intensidade o que assimilaria em uma mesma categoria os *serviços públicos* tradicionais e os *serviços de interesse geral*, de recente conceito.

5. A REALIDADE: O PAPEL QUE SE ESPERA DO ESTADO CONTEMPORÂNEO NO SERVIÇO PÚBLICO

5.1. Um brevíssimo histórico

O Brasil apresenta interessante caso de dificuldade na superação do mito do serviço público, depois da Constituição de 1988.

Na verdade, a Carta originalmente promulgada não trazia grandes inovações, não obstante fosse uma época de grandes mudanças no panorama político mundial. Mantinha monopólios rígidos em favor de empresas estatais e a admissão de ampla atividade empresarial pública, dispositivos típicos do modelo do Estado Providência, que se apresentava em franco e nítido declínio, já por quase duas décadas, nos países de vanguarda.

De positivo, porém, havia um dado quantitativo: aumentava-se a subordinação direta da Administração Pública à Constituição, com um total de 65 normas originais, ampliadas, posteriormente, para 78,¹⁶ através das Emendas que seguiram, marcando um claro processo de *constitucionalização do Direito Administrativo*.¹⁷

Mas essas Emendas não só alteravam bastante os dados quantitativos do *controle* sobre a Administração, como inovavam os dados qualitativos da *ação* da Administração, ao reduzir, na medida em que eram promulgadas, a concentração de atividades econômicas no Estado, promovendo, assim, a paulatina liberalização do que, possivelmente, seria a última Constituição típica do modelo, em ocaso, de Estado do Bem-Estar Social.

Infelizmente, o resultado de tantas Emendas acabou sacrificando, ainda mais, a já precária sistemática, coerência e clareza, tão necessárias numa Constituição, suscitando, como única correção possível, adotar-se o instituto da *revisão*, na linha do que já o fazem várias Cartas contemporâneas, semelhantes à nossa, que, até mesmo, serviram-lhe de modelo.

O exame das três atividades desenvolvidas para a prestação de serviços de massa - a *planificação*, a *execução* e o *controle* - que admitem algum tipo de intervenção estatal, e cuja existência, como foi exposto, caracteriza o regime serviço público, destaca com nitidez essa penosa transição, que se iniciou com as reformas constitucionais de 1995, *do mito para a realidade*.

16 Sobre o assunto, de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1999, p. 11.

17 A chamada *constituição administrativa* se apresenta como um extraordinário avanço da juridicidade em certas áreas, que se quedaram, por muito tempo, tradicionalmente reservadas ao que se tinha generalizadamente assente como "poderes administrativos", como expõe com mestria UMBERTO ALLEGRETTI, em seu excelente estudo *Amministrazione Pubblica e Costituzione* (Pádua, Cedam, 1996, pp. 1-17).

5.2. A planificação

A *planificação* estatal está prevista com todo um sentido de uma orientação *dispositiva* (artigo 174, CF, que contém o princípio constitucional fundamental do fomento público), com exceção dos monopólios estatais remanescentes: petróleo e gás natural e ciclo nuclear (art. 176, CF).

No caso de serviços públicos, o Estado toma a si a tarefa de planejá-los, embora possa transferir sua execução a terceiros, sob sua responsabilidade.

5.3. A execução

No que toca à *execução*, no regime anterior a 1988, poucos serviços públicos eram entregues à execução privada e a legislação sobre concessões e institutos afins era precária e obsoleta.

Data do início dos anos noventa o começo da privatização de *atividades econômicas estatais* em geral, não importando se consideradas ou não serviços públicos, uma distinção sobre a qual muito insistiram, ainda, os simpatizantes do velho Estado-Providência, mas que perdeu sentido com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998.¹⁸

Primeiramente, a privatização recaiu sobre aqueles casos em que não havia necessidade de promover qualquer alteração constitucional, pela simples "transferência à iniciativa privada de atividades indevidamente exploradas pelo poder público."¹⁹

Sucessivamente, deram-se as reformas constitucionais, iniciadas em 1995, consistindo, basicamente, em adotar a flexibilização do monopólio, dos Estados federados, do gás canalizado, admitidas as concessões (Emenda Constitucional n.º 5/95); a flexibilização dos transportes aéreo, aquático e terrestre (Emenda Constitucional n.º 8/95) e a flexibilização do monopólio do petróleo e seus derivados, admitindo a prática das concessões (Emenda Constitucional n.º 9/95).

5.4. O controle

O exercício da atividade de *controle* pelo Estado continua sendo a etapa mais delicada e também a mais exigente de sua ação, uma vez que os serviços públicos, que antes eram executados direta ou indiretamente pelo Poder Público, não tinham, em realidade, controle algum, pois se considerava que sua própria condição de "estatais" tornaria redundante uma submissão a outros órgãos da Administração.

Com a privatização, mais este mito caiu, fazendo-se necessária a criação de atividades específicas de controle dos serviços públicos concedidos, a serem executadas por agências reguladoras, tal como resultou, também, das reformas cons-

18 Art. 173 e seu § 1º, CF.

19 Lei n.º 8.031, de 12 de abril de 1990, aperfeiçoando-se o processo com a Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997.

titucionais empreendidas a partir de 1995, em que esses entes descentralizados foram previstos no próprio Texto Magno (as emendas constitucionais n.º 8/95, para as telecomunicações, e n.º 9/95, para o petróleo), até mesmo para sublinhar esse câmbio doutrinário, que se introduzia, seguindo-se a criação infraconstitucional de inúmeras outras agências, federais e estaduais.

Por óbvio, esta atividade, em se tratando de serviços públicos, é intransferível, embora os órgãos que a executam se possam valer de serviços específicos contratados à iniciativa privada, como auditorias, consultorias, perícias etc.

5.5. A implantação e a adversação

A resistência do mito, como se expôs, se explica por suas raízes ideológicas, e não lógicas, porque o dilema *estatização versus desestatização* não mais existe, ultrapassado pela real alternativa que hoje se trava entre *eficiência e ineficiência*.

Entretanto, sua influência não desaparece de repente. O mito continua a policiar a realidade e a explorar as dificuldades inerentes às mudanças, já que o êxito operacional, que deles se espera, não vem como por encanto. Décadas de cessação e de escassez de inversões públicas em serviços de grande expressão social, não podem ser corrigidas em meses ou mesmo em anos de recuperação, pois tudo depende do volume dos investimentos e das mudanças tecnológicas, ambos necessários para que se volte a prestá-los adequadamente.

Mas o descontentamento, dos que, sinceramente, esperavam algo parecido com um milagre, é um combustível político, que se acende com a chama do mito, facilmente misturada com explosivas mensagens neonacionalistas e xenóforas, propagadas pelos saudosistas do paternalismo e do providencialismo estatais.

Mas, se o embate entre mito e realidade do serviço público, no Brasil, é real e perceptível, sua sequência já se torna previsível, como se vai adiantar nas conclusões, regressando à exposição doutrinária.

6. COMO CONCLUSÃO

O redimensionamento da imperatividade estatal não é um movimento jurídico isolado na marcha dos Estados contemporâneos: é um lento, mas irreduzível processo de ajuste de equilíbrio, sempre relativo ao tempo e lugar, entre a *coerção* e o *consenso*.

Este movimento, bem captado no neologismo multidisciplinar que o qualifica, *juspolítico*, e que expõe suas duas importantes dimensões científicas, leva a um progressivo esbatimento da nitidez da fronteira entre os órgãos e entes do Estado e os órgãos e entes da sociedade, ou seja, entre o público e o privado, dando surgimento ao novo e promissor espaço do *público não estatal*, e, com isso, a um

processo de desmonopolização do poder, que vem se processando num expandido *continuum* Estado-sociedade.²⁰

O novo desenho da *sociedade*, que poderá ser em rede, como o vislumbra Manuel Castels,²¹ necessita articular-se também com um *Estado em rede*, possivelmente de poder despolarizado, na linha do princípio da subsidiariedade, e aplicado, cada vez mais e preferentemente, na promoção do *fomento* público.

Neste cenário, o velho mito do serviço público, uma herança do século XX, e aqui se responde pontualmente ao desafio proposto no título deste conclave, estará por certo sepultado, juntamente com as ideologias que o alimentaram, e uma nova realidade impor-se-á, como resultado de um renovado equilíbrio a ser tentativa e pragmaticamente alcançado entre o que serão uma sociedade e um Estado pluralizados. Tudo, quem sabe, para recomençar, gerando, por seu turno, novos mitos, que serão reflexos das crenças e dos anelos hoje em gestação, que impulsionarão as sociedades humanas na nova Era da Informação.

Rio de Janeiro, outono de 2000.

20 V., de MASIMO SEVERO GIANNINI, *Trattato di Diritto Amministrativo* (Diretto da GIUSEPPE SANTANIELLO), Pádua, Cedam, v. I, Cap I.

21 MANUEL CASTELS, *The Rise of the Network Society*, The Johns Hopkins University Press, 1996.