

4.2 DIREITO E CIDADANIA

4.2.1 Por uma visão consensual do controle da Administração Pública: a importância do princípio da participação na formulação e implementação de políticas públicas democráticas

Ludmila Costa Reis

Analista Judiciário do TRE-MG, graduada em Direito pela UFMG, mestranda em Processo Coletivo pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG, especialista em Administração Pública pela PUC-MINAS.

A normatividade do princípio da participação no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas encontra expresso e múltiplo respaldo constitucional. Antes, porém, de explicitar os dispositivos nos quais o referido princípio está consagrado, impõe-se delimitar o alcance de seu conteúdo. Para os objetivos propostos neste trabalho, compreende-se o princípio da participação como norma que objetiva condicionar as decisões da Administração Pública e orientar a atuação dos administrados, a fim de que as políticas públicas decorrentes da relação entre ambos possam estar legitimadas por influências e concessões recíprocas que visem ao consenso ou ao convencimento.

Nesse contexto, entende-se por políticas públicas as metas e atividades eleitas pelo Estado para a realização de direitos fundamentais e, em última análise, para a consecução do interesse público. É importante destacar, contudo, que o interesse público aqui referido não se confunde com o interesse do Estado ou dos órgãos e entidades por meio dos quais interfere na vida em sociedade, mas o interesse que traduz a melhor opção diante de um caso concreto, após sopesados os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria, as circunstâncias fáticas, os indivíduos ou coletividades envolvidas, os recursos disponíveis e as projeções futuras da escolha. A delimitação do conteúdo pragmático do interesse público, que deve orientar a formulação e a implementação de toda política pública, não é, pois, estabelecido *a priori* diante de possíveis situações da vida em sociedade, mas só se consubstancia em decorrência de um diálogo democrático estabelecido entre os interesses substanciais envolvidos, para que dele resulte a escolha ou política pública consensual que será implementada.

A Constituição da República de 1988 consagra o princípio da participação em diversos de seus dispositivos, dentre os quais: art. 10, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; art. 29, XII, que prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; art. 37, §3º, que ressalta a importância da participação do usuário nos serviços prestados pela administração pública direta e indireta; art. 194, que estabelece ações de iniciativa da sociedade e dos poderes públicos para compor o conjunto integrado de seguridade social; art. 194, VII, que destaca o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do poder público nos órgãos colegiados; art. 198, III, que dispõe sobre a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde; art. 204, II, que valoriza a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de

assistência social em todos os níveis; art. 205, que incentiva a colaboração da sociedade na promoção da educação; art. 206, VI, que privilegia a gestão democrática do ensino público; art. 216, §1º, que prevê a colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural brasileiro; art. 225, que impõe à coletividade, juntamente com o poder público, o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Depreende-se, desses dispositivos, que o modelo de Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição da República de 1988 não prescinde de uma efetiva abertura da Administração Pública, em todas as áreas, à participação dos administrados. Aliás, até mesmo esta expressão - “administrados” – merece ser redimensionada diante da ordem constitucional em vigor, por denotar, no plano semântico, uma relação de submissão ou subordinação que não mais subsiste. Ao passo que os direitos conquistados no modelo de Estado Liberal primaram, sobretudo, pelo afastamento das interferências do Estado na vida do cidadão, e os direitos consagrados pelo modelo autoritário de Estado Social realizaram-se à custa de excessiva intervenção estatal na esfera privada, os direitos assegurados pelo Estado Democrático de Direito demandam, para sua progressiva e possível realização, uma conciliação de interesses entre as esferas privada e pública, de modo que os limites de atuação de ambas estejam mutuamente condicionados e aceitos.

Os instrumentos de que dispõe o cidadão para participar ativamente das decisões adotadas pela Administração Pública, em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), vêm sendo progressivamente desenvolvidos e multiplicados. A ideia do orçamento participativo, que outrora traduziria uma quimera por implicar interferência popular direta na destinação legal de recursos públicos, já se tornou, hoje em dia, saudável e reproduzida realidade em diversos entes federativos. Deve-se ressaltar, também, a importância dos conselhos de representação paritária entre sociedade e Poder Público, em suas diversas áreas de atuação (saúde, criança e adolescente, idoso, meio ambiente etc) que, embora ainda funcionem com muitas distorções em razão da incipiente cultura participativa, também representam exemplos institucionalizados de interferência do cidadão nas políticas a serem adotadas. A exemplificação deve ser também enriquecida com o exercício do direito de petição, de amplo conteúdo, assegurado no art. 5º, XXXIV, *a*, por meio do qual, antes de qualquer apelo à solução judicial, o indivíduo e a coletividade podem manifestar o seu intento perante a Administração Pública. Destacam-se, ainda, as audiências e consultas públicas, que têm se tornado condicionantes legais de determinadas políticas, tal como previsto no Estatuto da Cidade, para a realização de uma gestão orçamentária participativa e para formulação do Plano Diretor (art. 40, §4º, I; art. 43, II e art. 44 da Lei 10.257/01).

Ao lado da esfera administrativa, importa notar que, no âmbito jurisdicional, a consagração da figura do *amicus curiae* e a previsão de audiências públicas no exercício do controle concentrado de constitucionalidade (art. 9º, §1º da Lei 9.868/99) e, no âmbito legislativo, ao lado das audiências públicas, a presença das comissões permanentes de participação popular revela a importância da manifestação, em todas as esferas decisórias, de representantes dos interesses então discutidos.

Há que se ressaltar, em virtude do advento da nova ordem constitucional, o papel crucial que se atribuiu ao Ministério Público, como legítimo representante da sociedade, de zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis em face de todos os que lhes violarem ou ameçarem violar, incluindo-se, dentre estes, a própria Administração Pública. No desempenho de suas relevantes funções institucionais, o Ministério Público dispõe dos instrumentos do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação (art. 5º, §6º da Lei 7.347/85; art. 27, parágrafo único, IV da Lei 8.625/93; art. 6º, XX da LC 75/93), cujos fundamentos baseiam-se na ideia de que o acordo e o convencimento motivado constituem providências mais céleres e eficientes para a solução ou prevenção de conflitos, em detrimento da instauração de litígios judiciais.

A visão voltada para o controle consensual da formulação e implementação de políticas públicas, por meio da participação interessada do maior número possível de envolvidos, baseia-se na compreensão de que, nessa seara, a determinação de prioridades e dos caminhos para executá-las apresenta inúmeras dificuldades. Se, na vida privada e individual de cada um, já é difícil identificar as melhores ou mais recomendáveis atitudes para cada situação, tendo em vista as variáveis, perspectivas e interesses a considerar, o que se dirá dos administradores públicos – sobretudo dos chefes do Poder Executivo – que lidam

diariamente com a complexa e intrincada máquina administrativa; com matérias sujeitas à reserva de lei; com interesses variados e divergentes típicos de uma sociedade moderna e plural; com normas sucessivas que estabelecem deveres que demandam, em todas as áreas, dispêndio de recursos frequentemente escassos; com contingências econômicas e políticas; com questões urgentes de diversificada natureza, dentre outros fatores. Assim, ao mesmo tempo em que se deve atentar para o controle das escolhas da Administração, é preciso compreender os motivos que as ensejaram e, principalmente, participar de sua determinação.

Dessa forma, diante dos múltiplos fatores condicionantes da atividade administrativa, o princípio da participação emerge como norma a ser seriamente considerada tanto pelo administrador público – impondo-se-lhe a obrigatoriedade de abrir-se à manifestação dos interesses envolvidos na decisão a ser adotada – como pelos indivíduos ou coletividades possivelmente atingidas pela medida – impondo-se-lhes a iniciativa de efetivamente exigir do administrador que pondere sobre seus interesses e os tenham em alta conta em sua decisão. Como resultado dessa abertura e mútua interferência, legitima-se a decisão final e reduz-se sensivelmente o leque de seus possíveis questionamentos.

Quando se estabelece o controle consensual de políticas públicas como norte primordial de atuação, por sua efetividade e legitimidade, o controle reparatório, repressivo ou sancionador passa a se concentrar nas situações de violação intencional e fraudulenta da lei, provocadas por aqueles que, longe de incorporar os valores republicanos consagrados na Constituição, utilizam-se do cargo e do poder para reproduzir vantagens particulares em detrimento do interesse público que lhes incumbe, por dever jurídico e moral, perseguir. Afinal, o que se busca é o consenso conforme e a favor do Direito.