

A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva¹

SHIMABUKURO, Flávio²

RESUMO: O presente resumo expandido tem por objetivo expor pesquisa desenvolvida para propiciar a reflexão sobre o mecanismo constitucional de participação popular no processo de tomada das decisões políticas fundamentais e, conseqüentemente, seus reflexos nas ações governamentais locais. Para tanto, ressaltamos as características da contemporânea atividade administrativa consensual (concertada) e a importância do planejamento participativo para a implementação de políticas públicas eficientes voltadas para o desenvolvimento social, com auxílio do controle social. Com o método dedutivo, pela técnica de pesquisa bibliográfica e documental, estabelecem-se as premissas para uma relação jurídico-administrativa concertada, mediante um diálogo constante entre o setor público e o setor privado.

PALAVRAS-CHAVE: Concertação; Eficiência; Governança regulatória; Políticas públicas, Planejamento participativo.

Linha de Pesquisa: “Justiça e o Paradigma da Eficiência”.

INTRODUÇÃO

¹ Doutorado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008), Mestrado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002) e Bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1993). Professor no Curso de Mestrado e bacharelado em Direito da UNINOVE - Universidade Nove de Julho (2014-2019). Professor visitante permanente em universidades nacionais e estrangeiras, em programas de mestrado e especialização, notadamente na UFMG (Brasil), UIT (Brasil), UCLM (Espanha); UAH (Espanha); UDE (Uruguai); UDELAR (Uruguai), entre outras. Professor no Curso de bacharelado em Direito da PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tem experiência na área de advocacia consultiva e contenciosa no Brasil e em Portugal, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente com os seguintes temas: governança, regulação, licitações públicas, contratos administrativos, concessões administrativas, parcerias público-privadas e sustentabilidade, inclusive em contextos interdisciplinares de Direito Administrativo, Ambiental, Tributário e Empresarial com o Direito da Integração, Comunitário e Internacional Público

² Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho. Graduação em Filosofia - Departamento de Filosofia - FFLCH - pela Universidade de São Paulo USP. Graduação em Direito pela Universidade Paulista UNIP. Graduado em Gestão de Políticas Públicas - pela Universidade de São Paulo USP. Ex-Procurador (ingresso por meio de concurso público de provas e títulos). Atualmente é consultor e professor em São Paulo.

A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva; SHIMABUKURO, Flávio

A participação popular e o controle social no processo cooperado de implementação das políticas públicas, em si, se revelam de fundamental importância para a materialização dos objetivos constitucionais. Nesse sentido, tem-se que o desempenho democrático, harmônico e eficiente desse modelo concertado serve de instrumento para consolidação dos direitos fundamentais.

Assim, a atividade administrativa contemporânea deverá primar pela negociação, diálogo deliberativo e eficiência. Esta regra de conduta pública imperativa revela uma nova característica das funções estatais, a qual propiciará uma interface entre o público e o privado para consecução do Estado Democrático de Direito substancial.

O sistema de interação entre Estado e sociedade, inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegura o ingresso popular no “jogo” dos Poderes, consoante previsão expressa no parágrafo único do seu art. 1º. Nesse patamar, a função administrativa contemporânea tem como alicerce a prática da negociação (por transação, conciliação, mediação ou até arbitragem), prestigiando a participação direta dos atores sociais na formulação das políticas públicas fundamentais, legitimando o exercício da soberania popular em um processo de planejamento estratégico estatal participativo, mediante constante deliberação a implicar, ao final, incremento democrático à sua efetivação.

Dentro desse contexto, o Estado apresenta-se como o meio apto e resiliente a compor as diferentes forças sociais, em atenção às suas vulnerabilidades na multiplicidade de sua diversidade, com seu atendimento estando entre os propósitos estatais, verdadeiras metas ou finalidades que, de tal modo, visam garantir e prestigiar os direitos e garantias fundamentais dos interessados, a, em última análise, efetivar o próprio modelo de Estado Democrático de Direito substancial, projetando uma nova realidade social transformadora.

Desse modo, o resumo expandido em tela objetiva discorrer sobre pesquisa quanto à forma de concertação (participação popular, controle social

A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva; SHIMABUKURO, Flávio

e processo dialógico deliberativo) a ser adotado no exercício da atividade administrativa dos dias de hoje, a qual deverá se demonstrar eficiente para contornarem as vulnerabilidades advindas das diversidades em sociedade. Para tanto, utiliza-se do método dedutivo, com a técnica de pesquisa bibliográfica, sendo o estudo científico em desenvolvimento justificado pela necessidade de revelar a hodierna concepção da atividade administrativa concertada no Brasil (a nova relação jurídico-administrativa consensual).

No desenvolvimento da pesquisa, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo analítico, à medida que dados indicadores da realidade da administração pública brasileira foram analisados com o fim de compreender se conceitos e práticas relacionados a governança, políticas públicas, participação popular e controle social poderiam ser aplicados ao campo de estudo em questão.

Na pesquisa, foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais, com prioridade, no primeiro caso, para os dados oficiais, e, no segundo caso, para os livros e artigos especializados sobre administração pública, governança e democracia, dentre outros.

196

OBJETIVOS

Sob o ponto de vista ontológico, apresenta-se inerente às regras do jogo democrático o direito à participação e cooperação da sociedade civil no processo para a efetivação das decisões políticas fundamentais. Este modo de governança pública concertada contribuiu para que a atividade administrativa detenha maior legitimidade, fazendo com que as decisões sejam produto de um processo negocial deliberativo, assegurando a soberania popular.

A crescente demanda das obrigações estatais predispostas no texto constitucional, somada a esta ideia de participação do administrado na tomada de decisões administrativas e seu posterior controle ao ter-se sua efetivação, acabam por estabelecer um novo e importante mecanismo de legitimação e limitação do Poder estatal.

A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva; SHIMABUKURO, Flávio

Tendo em vista esta realidade, tem-se que as decisões políticas deverão ser estabelecidas por meio de critérios técnicos e objetivos, devendo coadunarse, não obstante, com os anseios da sociedade para a legitimação do interesse setorial evocado pelo Poder Público. A decisão final será justificada, dentro do contexto democrático, caso haja a possibilidade real de participação deliberativa dos administrados neste processo decisório técnico.

Conforme essa premissa, a atividade administrativa objetiva ser menos impositiva e mais dialogada e negociada, procurando se estabelecer um consenso entre os administrados, vale dizer, os atores sociais destinatários do ato praticado, e a Administração Pública.

DESENVOLVIMENTO

Nessa perspectiva, a atividade administrativa concertada revela políticas públicas democráticas, isto é, com a própria sociedade participando de sua formulação, por intermédio do planejamento participativo, e seu ulterior controle na implementação.

Dessa forma, a população poderá exigir do Poder Público local que este cumpra com as metas constitucionais escolhidas democraticamente, assegurando políticas públicas voltadas à satisfação das reais necessidades locais. O processo, diga-se, dialógico-condicionante, de exercício compartilhado do Poder, não é uma opção, mas, sim, um dever constitucional.

Para confirmação do Estado substancialmente democrático, o Poder Público deverá (dever-poder) disponibilizar canais de participação popular (com a sociedade e de preferência, virtuais) na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, como, por exemplo, conselhos, audiências públicas, encontros, conferências setoriais etc.

O planejamento participativo e o processo de formulação das políticas públicas perfazem-se como instrumentos de legitimação da atuação estatal, contribuindo para a consecução do direito fundamental à boa administração pública (concebida no Direito italiano desde fins da década dos anos 40), garantindo aos cidadãos e demais interessados (destinatários destas políticas

A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva; SHIMABUKURO, Flávio

públicas, como por exemplo, as empresas) sua participação na tomada das decisões políticas, que, conseqüentemente, irá refletir-se numa atividade administrativa eficiente, legítima e mais democrática para se alcançar o progresso/desenvolvimento nacional, pressupostamente sustentável.

CONCLUSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz ínsito à atividade administrativa – à luz da previsão expressa no parágrafo único do seu art. 1º de que o Poder é exercido pelo povo, de maneira direta e por intermédio dos seus representantes eleitos – a possibilidade de que o seu desempenho também seja de forma concertada, ou seja, dialogada entre os agentes públicos e privados, para a consecução do bem comum (considerado, aqui, em sua acepção de desenvolvimento sustentável). Assim, todos podem e devem, em termos de cidadania participativa/deliberativa, contribuir para a formação das decisões políticas fundamentais, materializadas nas políticas públicas.

Nesse diapasão, o papel do Estado exsurge reformulado para que a função administrativa seja permeada de total eficiência e legitimidade, em atingimento dos fins públicos democraticamente estabelecidos; para tanto, vicissitudes tendentes a um modelo mais autoritário e insensatamente burocrático deverão ser afastadas para salvaguarda da soberania popular e, em último grau, os direitos e garantias fundamentais dos envolvidos.

A cooperação entre o Estado (por meio da concertação da atividade administrativa) e a sociedade (à luz de instrumentos de participação popular nas políticas públicas) irá consolidar o dever de aproximação e incorporação dos cidadãos à ação pública, consolidando um modelo de boa governança.

Tais mecanismos de participação e, ainda, de fiscalização social sobre a avaliação e implementação dos atos políticos, em si, conferem ao cidadão o exercício compartilhado do Poder político-institucional, propiciando a disseminação e o alcance dos objetivos constitucionais.

REFERÊNCIAS

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. PPP's parcerias público-privadas e

**A HODIERNA CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA NO
BRASIL: CONSENSUALIDADE ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS**

GOMES CALDAS, Roberto Correia da Silva; SHIMABUKURO, Flávio

meio ambiente. **Interesse Público** (Impresso), v. 64, nov./dez. 2010, p. 171-189.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Procedimentos regulatórios no atual Direito Administrativo concertado (parte 2). *In*: MARQUES, Cláudia Villagra da Silva. (org.). **Temas atuais do Direito brasileiro e internacional 2**: Estado, sociedade e Justiça em tempos de globalização, à luz do paradigma da eficiência. Botucatu/SP: QuintAventura Edições, v. 1, 2015, p. 144-177. Disponível em: <http://www.amazon.com/TEMAS-ATUAIS-DIREITO-BRASILEIRO-INTERNACIONAL-ebook/dp/B00VXS1822>. Acesso em: 01 dez. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco G. et alii. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília - UnB, 2009, p. 23-39.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Submetido em: 16.01.2022

Aceito em: 31.05.2022