

X CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A532

Anais do X Congresso da Fepodi [Recurso eletrônico on-line] organização X Congresso da Fepodi: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande;

Coordenadores: Abner da Silva Jaques, João Fernando Pieri de Oliveira e Lívia Gaigher Bósio Campello – Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-798-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desenvolvimento, responsabilidade e justiça: a função da ciência jurídica no aperfeiçoamento da sociedade.

1. Desenvolvimento. 2. Responsabilidade. 3. Justiça. I. X Congresso da Fepodi (1:2023 : Campo Grande, MS).

CDU: 34



X CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

A Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito (FEPODI) realizou, nos dias 07, 08 e 09 de agosto de 2023, o X Congresso Nacional da FEPODI, em formato híbrido, adotando o seguinte eixo temático: “Desenvolvimento, Responsabilidade e Justiça: A função da Ciência Jurídica no aperfeiçoamento da Sociedade”, justamente para corroborar o compromisso institucional em promover a integração ensino-pesquisa-extensão entre os corpos discente e docente da Graduação e Pós-Graduação.

Para a realização do evento, contamos com o essencial apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável da UFMS e do Centro Universitário UNIGRAN Capital.

Mais uma vez a abrangência de nosso trabalho alcançou as cinco regiões brasileiras, recebendo participantes vinculados a Instituições de Ensino Superior de 13 estados, dentre eles graduandos, graduados, especializandos, especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores, todos empenhados na missão de contribuir com o rumo da pesquisa no direito. O interesse de nossos alunos mostra à comunidade acadêmica que a pesquisa é capaz de criar espaços comuns para o diálogo, para a reflexão e para o intercâmbio de experiências.

Fruto de um trabalho coletivo, na décima edição do evento, após o processo de submissão dos trabalhos e suas respectivas duplas avaliações às cegas, foram aprovados 273 resumos expandidos para apresentação, distribuídos em 11 Grupos de Trabalhos, sendo 9 deles presenciais e 2 on-lines, que buscaram contemplar as mais variadas áreas do direito, além de mais de 700 acadêmicos inscritos como ouvintes para o evento.

Sempre acreditamos que o formato utilizado para a apresentação dos trabalhos (resumos expandidos) auxilia consideravelmente o desenvolvimento acadêmico, ao passo que permite ao pesquisador apresentar as ideias iniciais sobre um determinado tema e melhor desenvolvê-las a partir das contribuições que são concedidas, nos Grupos de Trabalho, por docentes ligados a renomadas Instituições de Ensino Superior do país, os quais indicam sempre bons caminhos para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos científicos, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Assim, com esse grande propósito, apresentamos uma parcela do que representa a grandiosidade do evento científico, como se fosse um retrato de um momento histórico, com a capacidade de transmitir uma parcela de conhecimento, com objetivo de propiciar a consulta e auxiliar no desenvolvimento de novos trabalhos, tudo com vistas a ampliar o acesso ao conhecimento e a democratizar a pesquisa no Brasil.

Esperamos que todos possam aproveitar a leitura.

Abner da Silva Jaques

Presidente da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI

João Fernando Pieri de Oliveira

Vice-presidente da Comissão de Acadêmicos e Estagiários da OAB/MS

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos, Acesso à Justiça e Desenvolvimento Sustentável

A ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO NA DEFINIÇÃO DE METAS E PRIORIDADES A SEREM SEGUIDAS PELO ESTADO

DIALOGICAL ADMINISTRATION AS A HELPING INSTRUMENT IN THE DEFINITION OF GOALS AND PRIORITIES TO BE FOLLOWED BY THE STATE

Sheinni da Cruz Oliveira Garcia de Freitas ¹

Resumo

O presente estudo trata da chamada Administração Dialógica, bem como da possibilidade de esse novo perfil da Administração Pública ser utilizado como instrumento auxiliar na definição de metas e prioridades a serem seguidas pelo Estado, sobretudo em âmbito municipal, em que tem lugar o nominado orçamento participativo. Analisa-se, dessa maneira, através de pesquisa bibliográfica e documental, abordagem teórica e qualitativa e com objetivo exploratório e descritivo, o conceito e as principais características da Administração Dialógica e em que medida a adoção desse novo modelo pode contribuir para uma maior aproximação em relação aos administrados, especialmente com vistas à identificação das demandas sociais proeminentes. Assim, pela relevância e atualidade da temática, impõe-se o tratamento da questão ora posta. Como resultados parciais, depreende-se que a adoção de um modelo dialógico, popular e democrático de gestão administrativa pode contribuir para a definição das metas e prioridades estatais e comunitárias.

Palavras-chave: Administração, Dialógica, Prioridades

Abstract/Resumen/Résumé

This study deals with the Dialogical Administration and the possibility of this new profile of Public Administration being used as an auxiliary instrument in the definition of state goals and priorities, especially at the municipal level, in which the participatory budget takes place. Thus, through bibliographical and documental research, a theoretical and qualitative approach and with an exploratory and descriptive objective, the concept and main characteristics of Dialogic Administration are analysed, and to what extent the adoption of this model can contribute to an approximation in relation to those managed, especially with a view to identifying prominent social demands. Thus, due to the relevance and topicality of the theme, it is imperative to deal with the question now posed. As partial results, it appears that the adoption of a dialogical, popular and democratic model of administrative management can contribute to the definition of state and community goals and priorities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration, Dialogic, Priorities

¹ Mestrando - aluno regular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

INTRODUÇÃO

A Administração Dialógica é manifestação de um fenômeno mais amplo, denominado participação popular na Administração Pública, o qual, de acordo com DI PIETRO (1993, p. 26), “poderia ser intitulado de maneiras diversas, como ‘exercício privado da função pública’ ou ‘colaboração do particular com a Administração Pública’”.

Também conhecida como Administração Concertada ou Consensual, através dela se busca “um ‘novo estilo de administração’, participativo, consensual e flexível” (BITTENCOURT NETO, 2017, p. 218), o qual “favorece a expansão do modo contratual de atuação administrativa” (BITTENCOURT NETO, 2017, p. 218).

Esse novo perfil da Administração Pública, que viabiliza uma maior aproximação com os administrados, através dos mais variados instrumentos, tais como audiências, ouvidorias, chamamentos, pesquisas de opinião e de satisfação, entre outros, pode ser invocado como meio auxiliar de identificação das demandas mais salientes e atuais da comunidade, numa etapa preliminar à definição das metas e prioridades a serem seguidas pelos administradores e gestores públicos.

Nesse sentido, sobretudo em âmbito municipal, em que se faz presente, por força do disposto no art. 44 da Lei n.º 10.257-01¹ (Estatuto da Cidade), a obrigatoriedade do orçamento participativo, o qual se traduz na necessidade de consulta aos munícipes a respeito das despesas públicas a serem realizadas, em momento anterior à aprovação das leis orçamentárias, a postura dialógica da Administração Pública pode funcionar como meio de definição, redefinição ou até mesmo inversão de prioridades na execução de políticas públicas.

Desse modo, a presente pesquisa tem por objetivo geral analisar a relação existente entre a adoção de um perfil dialógico, popular e democrático de gestão pública e a captação dos anseios da população, tarefa fundamental para a definição de metas e prioridades e para o estabelecimento das políticas públicas. Ademais, os objetivos específicos são os seguintes: conceituar a Administração Dialógica, enumerando suas principais características; ressaltar a importância de se definir metas e prioridades a serem seguidas pelo Estado e detalhar os instrumentos previstos no ordenamento jurídico para tanto, e, por fim, tratar da possível contribuição de um modelo democrático e participativo de Administração Pública para a

¹ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

definição, redefinição e, em certos casos, inversão das prioridades estatais, especialmente no âmbito municipal, através do chamado orçamento participativo.

Com objetivo exploratório e descritivo, far-se-á uso do método analítico, com enfoque dogmático, abordagem teórica e qualitativa e pesquisa bibliográfica e documental, por meio da análise de documentos legais, julgados, artigos científicos, monografias, livros, cursos, dissertações, entre outros.

Na primeira seção, será analisado o conceito e as características da Administração Dialógica, à luz da doutrina nacional sobre a matéria. Na segunda seção, serão abordados os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico pátrio para a definição de metas e prioridades a serem seguidas pelo Estado, incluindo o chamado orçamento participativo. Por derradeiro, a terceira seção será destinada ao tratamento da possível contribuição oferecida por um modelo de gestão democrático, participativo e dialógico na escolha das políticas públicas a serem executadas pelo Estado de forma prioritária.

1. A ADMINISTRAÇÃO DIALÓGICA

De acordo com OLIVEIRA (2008, p. 89), “O fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da administração pública contemporânea”. Aliás, ao discorrer sobre o perfil da Administração Pública na contemporaneidade, esclarece o supracitado autor:

A administração pública contemporânea configura a interface entre o Estado e a sociedade. Cumpre, aprioristicamente, à organização administrativa estatal conferir respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social. (OLIVEIRA, 2008, p. 83).

Com efeito, no processo de ampliação da participação do cidadão junto ao Estado e às instâncias administrativas, surge a noção de Administração Pública Dialógica, também denominada Concertada ou Consensual, num contexto em que, como nos ensina BITTENCOURT NETO (2017, p. 217), “A atuação unilateral deixa de ser o modo típico de manifestação administrativa, mesmo no campo do exercício de poderes de autoridade e, se ainda permanece presente, em muitos casos é substituída por acordos e contratos”.

Trata-se, nos termos expostos pelo supracitado autor, de “um novo estilo de relações, fundado sobre o diálogo e a procura do consenso, mais que sobre a autoridade’ e que envolve, por consequência, uma ‘cultura contratual’, entendida em um sentido alargado” (BITTENCOURT NETO, 2017, p. 218).

Todavia, a atuação concertada da Administração Pública não se restringe aos particulares que com ela contratam. Na realidade, o que se tem é uma verdadeira mudança de postura, compreendendo as mais diversas tarefas administrativas, de modo a trazer o administrado para o centro das decisões sobre os rumos a serem tomados pelo Estado, numa verdadeira releitura do conceito de cidadania.

Sem dúvida, essa alteração de comportamento fomenta o último dos quatro *status* que compõem a teoria de JELLINEK (1979), *status* ativo ou da cidadania ativa, o qual “pode ser definido como as competências que o cidadão recebe para participar do Estado enquanto componente formador da vontade estatal” (OLIVEIRA, 2023, p. 137).

Nesse sentido, destaca-se que “O indivíduo insere-se neste *status* na medida que lhe são outorgadas capacidades, para além de sua liberdade natural, quando sua capacidade de agir juridicamente é ampliada” (THEODORO, 2009, p. 32).

Toda essa conjuntura se alinha à percepção do caráter instrumental do Estado e da Administração Pública, cuja finalidade última é a promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. Não à toa, nota-se, a partir dessa mudança de perspectiva, uma tendência de devolução das decisões públicas para o seu verdadeiro titular, isto é, o povo, por meio de instrumentos específicos, que incluem a possibilidade de definição de metas e prioridades a serem seguidas, o que será mais bem tratado na próxima seção.

2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE DEFINIÇÃO DE METAS E PRIORIDADES

Embora tenha incorporado em seu texto um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, na tendência das constituições do pós-guerra (NOVELINO, 2021), a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu metas e prioridades no que diz respeito à efetivação desses direitos, deixando isso a cargo do legislador infraconstitucional e do administrador público.

Nesse sentido, é preciso destacar que, a despeito da inexistência de hierarquia em abstrato entre os direitos fundamentais previstos na Carta Política, os quais possuem estrutura de princípio, e não de regra, e, por isso, sempre devem ser sopesados no caso concreto, através de um juízo de ponderação (BARROSO, 2009, p. 329), há um distinto grau de fundamentalidade entre eles, em razão da maior ou menor proximidade daquilo que se entende como mínimo existencial, termo que “designa um conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis a uma vida humana digna.” (NOVELINO, 2021, p. 535).

A propósito, BARCELLOS (2002) esclarece que a saúde, a educação, a assistência aos desamparados (alimentação, vestuário e abrigo) e o acesso à justiça seriam direitos integrantes do mínimo existencial, motivo pelo qual devem ser tidos como prioridades no momento da formulação e da execução das políticas públicas.

Nos termos do parágrafo segundo do art. 165 da Constituição Federal de 1988, em âmbito federal, as metas e prioridades da Administração Pública devem ser estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), instrumento de planejamento em nível tático responsável pela conexão entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por força do princípio da simetria, o qual dispõe que os Estados (e, no que couber, os Municípios) devem, tanto quanto possível, no exercício de suas competências, adotar os modelos normativos previstos na Constituição para a União (LEONCY, 2011, p. 4), as metas e prioridades da Administração Pública, em nível estadual e municipal, também devem estar contidas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

De outra banda, a estimativa de receitas e a fixação das despesas (isto é, dos gastos públicos) fica por conta da Lei Orçamentária Anual (LOA), referida, por vezes, simplesmente como orçamento.

Na seara municipal, em razão do previsto no art. 44 da Lei n.º 10.257-01 (Estatuto da Cidade), a aprovação das leis orçamentárias deve, à luz da noção de gestão orçamentária participativa preconizada no art. 4º, inciso III, alínea “f”, da supracitada lei, ser obrigatoriamente precedida da realização de debates, audiências e consultas públicas, como condição obrigatória para tanto.

Com efeito, essa obrigatoriedade do orçamento participativo em âmbito municipal aproxima a administração dos administrados e pode servir como instrumento para o ajuste das políticas públicas aos anseios da comunidade, o que será visto de modo mais aprofundado na terceira e última seção.

3. A ADOÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO AUXILIAR DE DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS

Segundo OLIVEIRA (2008, p. 100), “Mais do que uma tendência da administração pública contemporânea, a participação administrativa é uma realidade inafastável e deve ser entronizada no corpo administrativo do Estado”. Acerca das vantagens dessa nova postura da Administração Pública, esclarece o autor o seguinte:

Em primeiro lugar, a adoção de instrumentos participativos enseja maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando o princípio da publicidade insculpido no caput do art. 37 da Lei Maior. Em segundo lugar, possibilita aos cidadãos maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos (...) Em terceiro lugar, o emprego de mecanismos participativos enseja a criação de espaços de efetiva negociação, nos quais, as decisões administrativas são tomadas, não, somente, a partir da perspectiva da ponderação ou da harmonização dos interesses envolvidos, mas, também, sob a ótica da reciprocidade de concessões. (OLIVEIRA, 2008, p. 92).

Sem dúvida, através de uma maior abertura aos cidadãos, a Administração Pública viabiliza a captação das reais e urgentes necessidades da comunidade, sobretudo em âmbito local, onde as relações entre governantes e governados costumam ser mais próximas e estreitas.

Nesse sentido, o já citado orçamento participativo obrigatório ganha destaque, uma vez que, para além de servir como forma de identificação das demandas comunitárias a serem atendidas, pode inclusive levar à inversão das prioridades até então fixadas para as políticas públicas (SOUZA, 2001, p. 90). Não à toa, com ele, “grupos excluídos ganharam influência sobre as políticas públicas e melhor acesso aos serviços urbanos básicos” (SOUZA, 2001, p. 91).

Assim, verifica-se que a participação dos administrados no processo de elaboração do orçamento municipal é de salutar importância para a definição do pacote de direitos e de demandas cuja execução se deve priorizar, tarefa que a Constituição Federal se absteve de realizar.

Com efeito, como ensina CORREIA, MARINHO e TAKAOKA (2020, p. 24), o “mínimo existencial, porque deve ser garantido ao cidadão, do ponto de vista material, essencialmente pelos Municípios, pode ser considerado mesmo urbano”. Afinal, segundo os autores:

(...) na cidade, deve-se localizar a moradia adequada, garantir o acesso às creches e escolas, aos postos de saúde e hospitais, aos equipamentos culturais, parques, praças e praias, aos locais de trabalho, aos meios de deslocamento, à mobilidade urbana, aos espaços coletivos e tudo o mais que integra o cotidiano da urbe. (CORREIA, MARINHO e TAKAOKA, 2020, p. 24).

Dessa feita, se há um local propício à instauração e à consolidação da Administração Dialógica, certamente esse local é o Município.

CONCLUSÕES

A evolução dos institutos jurídicos e sociais já não permite, na atualidade, uma visão da Administração Pública calcada em antigos paradigmas como unilateralidade na tomada de decisões e distanciamento do cidadão.

Sob a ótica neoconstitucionalista, centrada nos direitos fundamentais e na dignidade da pessoa humana, tida como força motriz do ordenamento jurídico, o Estado deve ser encarado com um instrumento a favor do povo, e não com um obstáculo entre este e poder que dele deriva.

Nesse contexto, a abertura da Administração Pública aos administrados, mais do que uma tendência, é um passo sem volta, que, por representar a devolução do poder do povo ao povo, funciona como instrumento de legitimação da própria atividade administrativa.

Através dessa Administração Dialógica, de caráter democrático e participativo, permite-se à comunidade, sobretudo em âmbito local, a definição dos direitos e demandas a serem prioritariamente executados, suprindo-se, assim, a incompletude do trabalho do legislador constituinte originário nesse ponto.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.

CORREIA, Arícia Fernandes; MARINHO, Tatiana Mota Pinheiro; TAKAOKA, Gláucia Sayuri. **Cidade e Direitos Sociais: confronto entre o direito fundamental à saúde e outros direitos fundamentais no curso da pandemia por Covid-19**. Revista da ESDM, Porto Alegre, vol. 6, n. 12, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na Administração Pública**. R. Dir. Adm, Rio de Janeiro, 191:26-39, jan./mar. 1993.

JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Recht**. 2.ed. Tübingen: Scientia Verlag Aalen, 1979 (originalmente publicada em 1905).

LEONCY, Léo Ferreira. **"PRINCÍPIO DA SIMETRIA" E ARGUMENTO ANALÓGICO: O uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente.** 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais.** Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

OLIVEIRA, Tiago Rege de. **Análise da teoria dos quatro status de Georg Jellinek no âmbito da doutrina dos direitos fundamentais.** Revista Eletrônica Interdisciplinar, Barra do Garças-MT, vol. 15, n. 1, 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional.** 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

SOUZA, Celina. **CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS: papel do orçamento participativo.** São Paulo em Perspectiva, 2001.

THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos Fundamentais e sua concretização.** Curitiba: Juruá, 2009.