



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

GOVERNANÇA, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICAS PARA (E PELO) BEM COMUM CONSTITUCIONAL

VALDEMAR JORGE,

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Governança, controle e participação democráticas para (e pelo) bem comum constitucional

Resumo:

O objeto deste artigo é o bem comum constitucional como uma norma jurídica destinada à Administração Pública. Além da gestão pública, tal norma fundamenta a governança democrática e participativa, assim como permite o controle social dos atos administrativos e políticas públicas. O objetivo geral é analisar como o controle social e a participação democrática podem se configurar como mecanismos de promoção e de construção do bem comum, firmando um círculo virtuoso como estratégia de governança democrática. São objetivos específicos entender o bem comum como norma jurídica e a governança como modo compatível de gestão pública. O artigo é de caráter teórico, resulta de pesquisa qualitativa, descritivo-explicativa, e a metodologia do estudo é bibliográfica. O resultado pretendido é o da construção de interpretações do bem comum constitucional aptas à promoção de efetividade da norma, sobretudo por sua inserção material e procedimental em técnicas administrativas e de gestão pública sob abordagem pragmática.

Palavras-chave: Bem Comum Constitucional. Controle Social. Governança Democrática. Participação democrática. Interesse Público.

Introdução

Pensar perfis do Estado e da Administração Pública tem sido especialmente relevante face às diferentes crises econômicas, políticas e sociais que podem ser identificadas na contemporaneidade. Considerando que as políticas públicas têm sido compreendidas como um complexo e relevante instrumento de intervenção social na promoção de respostas e de mudanças face tais crises¹, tem-se que aprofundar categorias conceituais na temática pode ampliar possibilidades de efetividade de direitos, senão contribuir com sua busca constante e qualificação em geral.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 é inegável depositária dos valores democráticos passíveis de reclamação face à Administração Pública, sendo o seu conteúdo, portanto, cogente a toda vida pública, especialmente por meio dos direitos fundamentais.

Face tal contexto, neste artigo pretende-se investigar o bem comum constitucional como norma e como valor democrático apto a orientar todo o processo de gestão pública, alinhado ao espírito democrático, republicano e participativo trazido pela Carta Magna.

Em tal amplitude, o problema da pesquisa se especifica em questionar: quais as relações de sentido do bem comum constitucional e do controle social com participação democrática, sobretudo no

¹ “Assumindo que a prevenção é fundamental neste momento [de pandemia do COVID-19] e talvez nos próximos anos, parece que a **responsabilidade e a solidariedade** sociais, juntamente com as políticas públicas (não só estatais) integrais, situadas, territorializadas, singulares e efetivas são vias possíveis para mudança da lógica e construção de alternativas. Refiro-me a outras políticas públicas para contrabalançar os dispositivos sociais de produção e reprodução das desigualdades e avançar para a produção de uma **igualdade diversa**, que reconheça e se configure com base na diferença” [grifos do autor]. (VOMMARO, 2021, *online*).

direcionamento da construção e do fortalecimento de uma legítima governança democrática?

A governança, que integra o problema, embasa a equação pela qual se pretende atingir um entendimento do bem comum como norma de controle da gestão e atuação administrativas. Ao mesmo tempo, a governança conduz à busca de efetividade da ação pública – proteção e promoção do bem comum, que significa potencial efetividade de direitos fundamentais.

Destaca-se que a prática da participação é ínsita ao próprio conceito de bem comum. Ao mesmo tempo, considera-se que, com mais propriedade, poderão os núcleos comunitários e os círculos participativos avaliar e controlar em que medida o bem comum tem sido respeitado na prática da gestão, abrindo-se diálogos entre comunidades, sociedade civil e poderes administrativos.

Para fora do direito sancionador, a norma do bem comum é uma abertura ao diálogo, à construção, à participação, à comunicação, e suas funções perpassam os processos administrativos que visem construir soluções para a efetividade de direitos fundamentais. Esta prática, pois, só pode acontecer em desenhos institucionais favoráveis para tanto.

Diante disso, no desenvolvimento do artigo, em um primeiro momento abordam-se as relações de bem comum e interesse público, chegando-se ao bem comum constitucional, momento em que a supremacia e a promoção dos direitos fundamentais se apresentam como ponto de interseção compreensivo.

Em uma segunda parte, é debatida a governança democrática e seus múltiplos fóruns para diálogos, comunicação e construção do bem comum em diferentes escalas e sob diferentes perfis e técnicas da gestão pública.

Assim, o objetivo geral é o de identificar o bem comum constitucional como uma norma ao controle social, tanto procedimental, na medida em que coloca o problema da participação como central, como substantiva, eis que o resultado do procedimento dará a conformação comunitária do entendimento sobre a promoção do bem comum local.

Dado seus objetivos e problema, o artigo é apresentado ao Grupo de Trabalho “Transparência, *accountability* e participação”, na medida em que o objeto da reflexão redonda em um enfoque distinto sobre o tema do bem comum constitucional, em que participação e direitos encontram-se indissociáveis.

Um dos efeitos inevitáveis da proposta, assim, é, por meio da reflexão, promover o fortalecimento dos mecanismos de controle social, que não subsistem sem os mecanismos de transparência e sem uma gestão responsiva. Opera-se, pois, em um plano de filosofia e fundamentação da gestão pública.

O artigo é de natureza teórica, acadêmica e se estrutura em decorrência de pesquisa qualitativa, descritivo-explicativa e feita a partir de fontes bibliográficas.

O principal resultado pretendido é o de trazer o bem comum constitucional a um debate fortalecido no contexto das práticas e mecanismos de participação, controle e governança democráticos, do que se poderá obter fundamentação a inovação participativa e aos desenhos institucionais receptivos.

1 Bem comum constitucional e interesse público: a agenda de Estado no governo

Uma reflexão detida sobre o bem comum, especialmente na forma do bem comum constitucional, pode encontrar um interessante ponto de interseção entre o instituído e o “por instituir”.

É possível, assim, afirmar que o bem comum apresenta-se tanto como um valor jurídico, reitera-se, pelas vias de um bem comum constitucional, quanto, ao mesmo tempo e pelos mesmos fundamentos, como um valor político, legitimando e orientando, portanto, processos decisórios. Estabelece, pois, a base da Agenda de Estado no cerne governamental, à qual a gestão deve se vincular.

Pensar o bem comum em sua densificação normativa implica analisar, de imediato, as suas conexões com o conceito de interesse público, o qual, sabidamente, é fundamental à dogmática de desdobramentos do Direito Administrativo moderno (MEDAUAR, 2018, p. 31); (MELLO, 2009, p. 56).

Haeberlin (2017), em apreensão sintonizada à mais avançada compreensão em Direito Administrativo, destaca que os conceitos de bem comum e de interesse público – tal como demais conceitos jurídicos abertos – devem ser pensados “[...] notadamente naquilo que refletem a efetividade e a eficácia da Constituição e dos direitos fundamentais” (2014, p. 24).

Vale notar que a teoria das políticas públicas de mérito, proposta pelo autor, se assenta em um detalhado controle de legitimidade, que adota um julgamento de justiça, a qual se expressa como resultado da melhor conformação possível dos direitos fundamentais em jogo, pela redução de colisões e de sacrifícios.

Para o autor, a distinção entre bem comum e interesse público não seria ontológica, ou seja, a substância de ambos conceitos seria muito similar. A variação mais notável, pois, se daria em aspectos metodológicos de cada expressão, ou seja, na medida das diferentes dinâmicas que cada uma permitiria desenvolver para alcançar certos entendimentos e decisões.

Nesse sentido, os usos discursivos seriam especialmente relevantes: o bem comum aproveitaria especialmente à Ciência Política, enquanto o interesse público às dogmáticas do Direito do Estado e

do Direito Administrativo. O comum dos conceitos seria justamente a instituição, por meio deles, da razão mesma de ser do Estado e das relações jurídicas públicas e administrativas públicas. (HAEBERLIN, 2014, p. 405).

Em sentido similar à abordagem de Haerberlin, Cristóvam (2013) analisa os modelos de Estado e as relações do bem comum e do interesse público. Para o autor, o interesse público, quando localizado no Estado Constitucional de Direito, assumiria significado próprio: a função estatal e jurídica de base decorreria da supremacia dos princípios constitucionais e seus mandamentos de otimização, buscando-se a concretização dos preceitos constitucionais em casos práticos.

Seria em torno a tal premissa, voltada à proteção da pessoa que é o cidadão, integrante de uma sociedade, considerado em seus interesses públicos e privados, que se desenvolveria uma ordem não estatocêntrica, porque antes baseada na pessoa do cidadão e nos direitos fundamentais deste.

Tal ordem de coisas delimitaria, então, um encadeamento de relações concretas, em que o Estado Democrático de Direito e suas bases republicanas operariam por meio de leituras de constitucionalização, personalização e humanização das relações jurídicas, ponderando-se constantemente os direitos fundamentais em casos concretos.

Face tal contexto, é de se destacar que, ainda para Cristóvam (2019) em outro estudo, o bem comum apareceria como conceito recorrente na filosofia política e moral ocidental, fornecendo diversos sentidos para a convivência e a condução da vida coletiva. Diante dessa constante, o autor identifica que o conceito, embora indeterminado ao longo da história, seria capaz de congregiar significados, tornando-se um conceito determinável em espaços e tempos delimitados.

Deste modo, o bem comum permitiria desenvolver interpretações e avaliações da realidade, segundo critérios de consideração de interesses individuais, de grupos minoritários, de interesses gerais da comunidade política, em que a participação dos atores tenha sido garantida, realizando-se, face à totalidade apreendida, juízos constantes de balanço, ponderação e composição de interesses.

O apreço pelo indivíduo, que se distinguiria da exaltação do individualismo, se daria, ainda para o mesmo autor, na medida em que o indivíduo não poderia sucumbir à coletividade, tampouco se poderia aniquilá-lo em prol de uma totalidade. Isso quer dizer que deveria haver o respeito ao indivíduo, assim como cuidado no manejo de categorias gerais que podem provocar o esmagamento singular, tal como a “vontade da maioria” e noções afins.

Tal preocupação evitaria um uso distorcido do bem comum, que viesse a fundamentar políticas autoritárias, utilitaristas ou totalitárias, até mesmo porque o bem comum e o interesse público não

poderiam justificar arbitrariedades, o que seria contrário ao seu sentido.

Assim, um bem comum na política, e um bem comum constitucional, que representem conteúdo ao interesse público, deveriam conjugar procedimentos e substância de direitos. Vê-se, aqui, a toda evidência, novamente, que o bem comum é uma força interpretativa que, ao mesmo tempo em que constituída, é força motora para instituir novos espaços e possibilidades políticas.

Detalha Cristóvam, ainda, que o bem comum procedimental envolve a formação de consensos inclusivos, a compreensão de assimetrias sociais, a valorização da convivência democrática, a disposição a se contrapor e contemporizar interesses, sempre acompanhado da tutela de direitos humanos e fundamentais. Um Estado Constitucional de Direito que opere em consonância aos sentidos do bem comum perpassa e enfrenta tais problemáticas.

Vê-se, portanto, que o bem comum e o interesse público são, porque normativos, conceitos vocacionados à instituição de parâmetros de controle, o qual pode se dar por diferentes modos, construções e percepções dos mais diversos atores sociais. Constituem-se, pois, como elementos estruturantes e determinantes de desenhos institucionais.

Vale notar, ainda, que, ao se falar em bem comum “constitucional”, promove-se um deslocamento nessa relação, atraindo ainda mais o bem comum ao campo da normatividade, ao interesse público, na medida em que o adjetivo “constitucional” confere tal sentido altamente institucionalizado.

Esta qualidade de “razão de ser”, que se aplica tanto ao bem comum quanto ao interesse público, é encontrada reiteradamente na análise dos administrativistas brasileiros, imputando-se, acaso não observado o valor, ou seja, a razão de ser, desvios tais como de finalidade ou mesmo condenável arbitrariedade no agir público, sem contar a perda de legitimidade e a violação da lógica do sistema jurídico (MEDAUAR, 2018, p. 127-128); (MEIRELLES, 2016, p. 48).

Celso Antonio Bandeira de Mello compreende o interesse público como um conjunto de interesses que não se reduz a uma soma de interesses individuais, e que tampouco expressa um interesse da maioria. O interesse público, no dizer do jurista, se manifestaria por meio de um resultado específico, atingido face um conjunto de pessoas tomadas pontualmente em sua qualidade de membros de uma sociedade, sendo esta associação a fonte do comum. Seria nessa medida que o interesse público diferiria dos interesses gerais, dos interesses coletivos e dos interesses difusos (MELLO, 2009, p. 61). Para Odete Medauar, a baliza do interesse público direcionaria a gestão à busca pelo bem de toda uma população, observadas exigências sociais gerais (MEDAUAR, 2018, p. 127-128).

Das análises, é importante destacar que o interesse público não se reduz a um demarcador abstrato.

O conceito também tem encontrado preenchimento substancial, indicativo, normalmente relacionado aos preceitos do Estado do Bem-Estar Social, jamais retirado da perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, ou seja, no cerne de uma Constituição em que convivem direitos de diversas dimensões.

Desta forma, tem-se a compreensão de que a atividade administrativa precisa partir da noção de seu direcionamento ao conjunto social, como um todo, sendo descabidas interpretações individualistas (CARVALHO FILHO, 2018, p. 85); (DI PIETRO, 2017, p. 85).

O interesse público, portanto, ao mesmo tempo em que cumpriria funções de fim e de limite do agir público, também traria consigo fortes indicativos de substância, advindos dos modelos de bem-estar social e respectivos direitos sociais. O interesse público, assim, embora possa ser considerado um conceito indeterminado, se apresentaria determinável em casos concretos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 85), seguindo, portanto, a mesma característica basilar do bem comum.

Um autor que confere especial atenção ao bem comum e ao interesse público é Hely Lopes Meirelles. Para o administrativista, o bem comum seria o valor político que qualificaria o homem público, orientando suas ações e decisões, instituindo uma ética do bem coletivo e delimitando as razões dos atos judiciais, legislativos e executivos (MEIRELLES, 2016, p. 48).

Também o bem comum guardaria o sentido do bem-estar social, do bem do povo em geral, do atendimento das necessidades das comunidades humanas, o que dependeria, ao seu turno, de noções de justiça social e de desenvolvimento nacional, que arranjariam um modelo de Estado Democrático, de Direito, com forte feição social (MEIRELLES, 2016, p. 726).

A função do planejamento público, em tal contexto, seria importante técnica de estruturação da busca pelo bem comum (MEIRELLES, 2016, p. 888).

Esta primeira aproximação, do bem comum e do interesse público, permite, de imediato, identificar ter havido um deslocamento gravitacional do princípio fundante do Direito Administrativo moderno, qual seja, o da supremacia do interesse público. Em sua feição constitucionalizada e contemporânea, o princípio da supremacia do interesse público convive e, em certa medida, funde-se, ao princípio da supremacia dos direitos fundamentais.

Ora, o ambiente constitucional permite somar sentidos: o dever público de a Administração atender o interesse público (MELLO, 2009, p. 27) implica tutelar direitos fundamentais (DI PIETRO, 2017, p. 84). A hermenêutica própria, então, passa a ser a da compatibilização, harmonização, ponderação de direitos fundamentais (MEDAUAR, 2018, p. 128); (OLIVEIRA, 2017, p. 73).

Nesse rumo, se poderá verificar que o cerne do bem comum constitucional condensa-se em torno à noção forte da efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. A busca, assim, por sentidos do bem comum constitucional, pode se iniciar na presença de valores correlatos quando do processo constituinte.

Cittadino (2004, p. 3-4), assim como Schmidt e Araujo (2012), analisaram como, na Constituinte de 1987 e na Constituição de 1988, se abriu uma relação de valores liberais e valores da teoria política da justiça chamada “comunitarismo”.

Essa relação, para os autores, seria especialmente perceptível nas categorias de direitos fundamentais, primordialmente os sociais e seus valores, assim como os objetivos fundamentais e os fundamentos da República.

Notadamente, Mezzaroba e Strapazzon (2012) propuseram uma dogmática do bem comum constitucional e dos direitos fundamentais sociais.

Esta dogmática, desenvolvida pelos autores, possui forte tônica interpretativa do Direito, sendo que, para eles, tal referência permitiria inovações racionais em soluções jurídicas, justamente por seu potencial de promover novas interpretações e valorações a partir do direito vigente.

O bem comum constitucional, assim, ao ver de Mezzaroba e Strapazzon, possibilitaria a emergência de uma “nova política do bem comum”, assentada na leitura profunda dos direitos fundamentais sociais, cumprindo-se a função inicial, de dimensionamento da justiça pelo constituinte, colocando em perspectiva Liberalismo e Comunitarismo.

Tal diferença, no sentir dos autores, ocorreria especialmente por meio da distinção face à valoração intermediada pelo disseminado princípio da dignidade da pessoa humana. Não se renegariam, todavia, direitos individuais, tampouco a dignidade. Buscar-se-ia afirmar preceitos de bem-estar social, dos valores comunitários e dos direitos sociais.

Destacam os autores que casos concretos coletivos ou, ainda, casos especialmente afetados pelas demandas do interesse público, encontrariam melhor guarida sob a lógica do bem comum, podendo-se obter, por meio da dogmática do bem comum constitucional, soluções mais apropriadas do que aquelas instituídas a partir de um princípio de individualismo atomizado.

Rememoram os autores, assim, os fundamentos da Constituição de 1988², especialmente na

² Trata-se de normas constitucionais, especialmente as constantes dos fundamentos da República Federativa do Brasil, art. 1º da CF/88, e dos objetivos constitucionais, art. 3º, CF/88. Igualmente, envolvem-se os direitos do art. 5º, direitos fundamentais individuais e coletivos, e do art. 6º, com os direitos fundamentais sociais declarados. Também se constrói a dogmática por meio do art. 7º, com os direitos trabalhistas visando a melhoria da condição social do trabalhador, e o

instituição de elementos de um Estado Social e Democrático de Direito, o que forneceria, de imediato, as bases próprias do chamado bem comum constitucional.

Soma-se a tal fundamento, ainda segundo o estudo em apreço, o sentido republicano dos direitos fundamentais e do espaço público, vinculando-se cidadania e prática política, sendo indispensáveis, para tanto, garantias de bem-estar social e do estabelecimento de espaços públicos racionais.

Em tal compreensão, o espaço público suportaria movimentos dialógicos e comunicativos, especialmente orientados para a deliberação das questões morais da sociedade, afetas à busca e manutenção do bem comum. Incluir-se-ia a presença da jurisdição constitucional, de modo a estabilizar discussões em torno ao interesse público, reduzindo-se ressentimentos e revanches, fortalecendo-se os aspectos comunitários da sociedade política, da educação e da cultura ao bem comum.

O bem comum constitucional, ainda na dogmática em análise, seria composto pela solidariedade e pela preocupação com o bem-estar alheio, assim como pela tolerância democrática e o fortalecimento de bases institucionais participativas, desenvolvendo-se uma cultura do bem comum que se afirme no longo prazo, especialmente face às situações precárias das repúblicas inacabadas e das novas democracias, cujas características se notariam, também, no cenário brasileiro.

Nesse sentido, a dogmática do bem comum constitucional tocaria especialmente políticas de inclusão social, de acesso a serviços públicos, respectivas às condições de trabalho, de tutela de riscos sociais e ambientais, de financiamento da proteção social, da sustentabilidade, dentre outras especialmente afetas às categorias de direitos fundamentais sociais.

Dessa forma, pode-se dizer que o bem comum reencontra seus contornos próprios tanto no Direito Administrativo quanto no Constitucional. Pode-se, ainda, potencializar este bem comum, enquanto norma, quando do aprofundamento de suas possibilidades na gestão pública, no ciclo das políticas públicas e, de modo especial, no controle da Administração, notadamente o controle social.

Dado o caráter procedimental do bem comum, os atores do controle social serão especialmente relevantes, na medida em que darão um corpo relevante de informações aptas à gestão.

Título VIII do texto constitucional, que trata da Ordem Social, que nos termos do art. 193 enuncia a “base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Destaca-se também o art. 170, fundamento da Ordem Econômica, a “valorização do trabalho humano e [da] livre iniciativa”, com a finalidade de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Também relevantes na composição do conteúdo da teoria o capítulo da Seguridade Social – Saúde, Previdência Social e Assistência Social, da Educação, da Cultura, do Desporto, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Comunicação Social, do Meio Ambiente, da Família, Criança, Jovem, Adolescente, Idoso e dos Índios.

As percepções, vivências e experiências dos atores e dos destinatários de políticas, assim, auxiliarão na verificação da efetividade, eficiência e eficácia dos programas e políticas em que se inserem as pessoas, ao mesmo tempo em que poderão fornecer dimensão significativa para o monitoramento e, de um modo amplo, a todos os procedimentos de gestão preocupados com os seus destinatários.

A adesão maior ou menor a este preceito, ao seu turno, revelará a natureza da gestão realizada, por exemplo, se mais centralizada em termos de burocracia tradicional ou mesmo de gerencialismo, ou se tendente ao fortalecimento participativo, compatível com as noções de governança democrática, orientada à valorização da interação ativa, e significativa, com os grupos sociais e agentes das práticas de governo.

No dizer de Cavalcante (2017), as dinâmicas de funcionamento da gestão pública revelariam, conforme se condensem traços mais próximos ao gerencialismo ou venham a se alinhar às tendências de reforma e inovação pós-gerencialistas ou da nova gestão pública, pois, diferentes processos decisórios validados.

Pode-se, assim, dizer que o bem comum, pensado enquanto norma à Administração por força do bem comum constitucional, reúne dimensões procedimentais (não há como pensar um bem comum em que não haja participação) e dimensões substanciais (direitos sociais fundamentais).

Ao seu turno, o agir da Administração Pública é dado pelo princípio da legalidade que, por força da supremacia da Constituição, segue coerente a tais princípios.

Não se pode olvidar que se consolida um direito fundamental à boa administração pública. Este direito implica dimensionar o quanto a gestão adota prioridades constitucionais, toma políticas públicas como programas de Estado Constitucional, suporta controle de motivações e resultados dos atos administrativos, apresenta qualidade da vinculação às finalidades constitucionais, revela esforço incremental de melhoria constitucional da gestão (FREITAS, 2015).

Desta sorte, parece pouco provável que, em um contexto de burocracia tradicional, por exemplo, possa-se realizar plenamente a norma do bem comum constitucional, em busca da construção de uma cultura do bem comum.

Assim, é nesse sentido, de que uma norma constitucional pode demandar um modo de gestão passível de sua realização que, no ponto seguinte, analisa-se a pertinência de uma governança democrática e suas forças em torno ao fortalecimento do controle social, o que, até o investigado até o momento, se apresenta mais consoante às delimitações jurídicas do bem comum.

2 Governança democrática e seus fóruns pelo, e para, o Bem Comum Constitucional

Tal como visto na seção precedente, o bem comum e o interesse público, em torno a sua significação social e pelos princípios, fundamentos, objetivos e direitos que reúnem, podem funcionar como norma jurídica e, portanto, como norma de controle, especialmente com fundamento de legitimidade no bem comum constitucional.

Vale insistir que, para a presente proposta, considera-se, por força do próprio princípio constitucional da legalidade, que a Administração Pública seja cingida às normas jurídicas que, de plano, em sendo atendidas, legitimam-lhe a atuação pública, em todos os seus efeitos, sejam de interdições, sejam de prestações aos cidadãos.

Conforme adverte Justen Filho, os preceitos jurídicos não se aplicam diretamente, mas, antes, dependem da sua vinculação por meio dos atos administrativos e das práticas de gestão pública:

O fundamental reside não em afirmar a vinculação da competência a realizar o bem comum, mas em determinar, em vista de cada caso concreto, quais são os interesses a serem protegidos e em que medida o serão. Talvez esse seja o problema mais crucial do direito administrativo: transformar postulados abstratos e indeterminados (interesse público, bem comum) em conceitos operacionais e práticos, que permitam controlar o exercício do poder estatal. Por isso, é mais adequado aludir a finalidades do ato administrativo, utilizando a expressão no plural (JUSTEN FILHO, 2016, p. 429).

Este posicionamento permite desdobrar análises procedimentais acerca da possível construção do bem comum, que não pode prescindir de mecanismos participativos e deliberativos na definição de agendas, soluções, monitoramento e avaliação.

Nesse sentido, o bem comum ativa a necessidade de uma compreensão da gestão pública que comporte seus direcionamentos. Por exemplo, políticas do tipo *top-down* parecem despotencializar o sentido do bem comum, na medida em que o nível de participação, em tal forma, seja menor.

Ao mesmo tempo, o bem comum enseja também uma verificação substancial do atendimento efetivo e concreto dos direitos fundamentais sociais envolvidos no caso, seja uma política pública, um programa governamental, uma lei, e assim por diante.

Em síntese, tratar o bem comum é localizar tal valor político e jurídico no contexto de um Estado que seja Constitucional, Democrático, Social e de Direito.

Nesse sentido, o bem comum e o interesse público demarcam tanto finalidades quanto limites, ao mesmo tempo em que devem otimizar e maximizar a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Este perfil de compreensão do Estado, alinhavado por meio de categorias jurídicas, desenha também um modo de gestão, uma sistemática a ser seguida para dar encaminhamento e cumprimento aos mais

altos padrões e critérios que se podem depreender da natureza dos fundamentos, objetivos e direitos constitucionais.

Azevedo e Anastasia (2002) localizam demandas, políticas e resultados em uma cadeia causal. O modo como essa cadeia se organiza, todavia, dependeria do desenho institucional, em que as preferências dos cidadãos encontrariam diferentes níveis de audição e ingresso na agenda pública. Esse desenho institucional, pois, seria decisivo em termos de organização da arena, manifestação de atores e possibilidades de fluxos decisórios.

No sistema democrático, destacam os autores ser premissa a possibilidade de fiscalização das ações e omissões dos governantes, assim como o controle dos atos e dos recursos públicos. Contextos com elevados graus de desigualdade econômica e social, porém, trariam severas limitações de oportunidades e de condições de exercício da ação e do controle, assim como de expressão de preferências e de inserção destas na agenda pública (poder de agenda).

O voto universal e secreto, ponderam os autores, seria uma medida de igualdade política, contudo, insuficiente para superar referida limitação do sistema, o que concorreria às formas de ação coletiva (partidos, sindicatos, associações) e mecanismos da democracia representativa.

Tal situação demandaria, pois, o desenvolvimento de modelos de democracia híbridos, cientes da premissa da participação e do controle, congregando-se agentes governamentais e atores da sociedade civil – especialmente por meio dos Conselhos Setoriais e dos Orçamentos Participativos.

Ainda nas considerações de Azevedo e Anastasia (2002), mecanismos de responsabilização também seriam significativos, enfatizando-se a construção de arenas públicas em que sejam priorizados a participação dos cidadãos na tomada de decisões em políticas públicas e o efetivo controle social das políticas e da gestão pública.

Deste modo, identificado o problema da assimetria de recursos entre os atores, seria imperativo viabilizar o processo democrático e distribuir recursos de informação, cuja concentração obsta a participação efetiva.

Os autores pontuam que instituições híbridas seriam relevantes para equalização de padrões de distribuição de recursos políticos, abertura de agendas e possibilidade de novos atores, questões, procedimentos de responsividade, o que seria decisivo nos resultados obtidos como os produtos “política pública”, “gestão pública” e seus respectivos efeitos.

Burgos e Bellato (2019) destacam o papel da perspectiva na organização da atividade de gestão pública. Para os autores, o gerencialismo teria trazido alguns avanços gerais no caso brasileiro,

especialmente em razão do compromisso com qualidade dos serviços públicos, assentando-se a posição pós-burocrática na ênfase pela eficiência da gestão.

Ao mesmo tempo, ressaltam os autores que tal perspectiva poderia, em certa medida, conflitar com preceitos do Estado do Bem-Estar e mesmo da democracia, na medida em que suas bases poderiam proporcionar práticas de elevação do tecnocratismo e redução da participação dos cidadãos.

Não apenas em razão da proximidade do gerencialismo às razões do neoliberalismo, haveria ainda o problema de um modelo societal que teria se apresentado incapaz de suprir as deficiências de participação.

Para os autores, um equacionamento que preservasse as virtudes do gerencialismo, do pós-gerencialismo, do Estado de Bem-Estar e da democracia, que encontram alçada no texto constitucional de 1988, necessariamente envolveriam uma nova imaginação. Esta, ao seu turno, envolveria a proposta de novas articulações dos modelos *top-down* e *bottom-up*, o fomento e a valorização da cooperação profissional e a reflexão sobre responsabilidades e lideranças inovadoras e conciliadas com dimensões institucionais voltadas à mudança social.

O que estaria em jogo, portanto, ao final, na interpretação dos autores, seria uma reflexão mais profunda sobre o papel do Estado e dos serviços públicos.

Filgueiras (2018) analisa detidamente modelos de gestão pública face o perfil histórico do Estado brasileiro, compreendendo a forma “Estado” como um processo em construção, sujeito a agendas de reforma. O serviço público, ao se estruturar por meio do desenvolvimento institucional das organizações, encontraria no modo como estas se encadeiam um fator decisivo na qualidade dos efeitos percebidos e vivenciados pela população.

Nesse sentido, para colocar o problema da democracia, o autor destaca especialmente as possibilidades da governança democrática como meio de estabelecer compromissos e práticas da Administração Pública com a democracia que lhe deve reger. Esse sentido, assim, orienta o desenvolvimento institucional e coloca em foco o problema da legitimação democrática.

Os cidadãos, assim, seriam trazidos ao centro, seja na visão de destinatários dos serviços e políticas, seja em razão de seu reconhecimento conferir valor e autoridade aos governos.

Nesse ponto, enfatiza Filgueiras que a governança democrática incrementaria os processos decisórios, com ênfase na implementação das políticas. A ação pública, assim, se desenvolveria por meio de uma concepção pragmática, voltada à mudança e cidadania, de modo que, progressivamente, valor se somaria aos processos: uma direção fixada e os ganhos progressivos permitiriam tal fluxo.

O interesse público autêntico se localizaria na ação governamental estruturada em torno aos valores plurais democráticos, e essa adstrição seria legitimadora das ações. Pragmatismo e experimentalismo seriam duas forças necessárias para se incrementar o processo público de governança democrática, associando-se participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* no fortalecimento das estruturas públicas, com o trabalho conjunto de servidores públicos incumbidos de planejar, implementar, monitorar e avaliar, de modo permanente, a soma dos valores públicos à ação do Estado. Nesse sentido, Filgueiras exalta que a autoridade pública democrática formaria propriamente uma agenda, coordenando mudanças estruturais que confeririam legitimidade aos governos.

A decisão política para tanto, bem como o alinhamento de mudanças direcionadas a um projeto de cidadania e reformas no contexto de poder e estruturas da vida coletiva, seriam forças indispensáveis para lograr tais resultados.

Mais do que pensar nos aspectos gerencias, a busca pela legitimação democrática compreenderia o cidadão não apenas como consumidor de serviços públicos, mas como titular de direitos fundamentais no contexto de uma democracia. Coincidentemente, dos mais altos intentos do bem comum.

Conclusões

Neste estudo adotou-se como premissa que a atividade da Administração Pública é cingida às normas jurídicas, o que envolve observância, pelo gestor, à lei e à Constituição, entre outras fontes.

Assim, identificou-se incumbir ao gestor público o constante desafio de transformar a linguagem, muitas vezes ampla e abstrata das normas em situações pragmáticas, experimentais e incrementais na, por meio de atos públicos e processos de políticas públicas.

A noção de governança democrática, pois, parece ser de inflexão e síntese tanto no que toca à compreensão da Administração e Gestão Públicas quanto, igualmente, em matéria de construção de uma cultura e práticas do “bem comum” e do “interesse público”, que somam participação social e efetividade de direitos fundamentais.

Nesse sentido, verificou-se que o “bem comum”, além de valor político, encontra dimensão normativa por meio da condensação de normas em torno ao “bem comum constitucional”, possui relevantes traços partilhados com a noção, ainda hoje fundacional, do “interesse público” no Direito Administrativo. É valor instituído e que permite instituir novas práticas.

“Bem comum constitucional” e “interesse público” formam a razão de ser do Estado, da Administração Pública e do estado da arte das técnicas de gestão gerencialistas e pós-gerencialistas

parecem convergir a um mesmo composto de proteção e promoção de direitos fundamentais, fortalecimento das instâncias, espaços e possibilidades de participação e de controle social.

O “bem comum”, constatou-se, sequer pode ser pensado senão fora de uma comunidade que desenvolva procedimentos pelos quais venha a construir ordens de preferência e sentidos de decisão orientados por valores do bem comum e valores comuns.

A gestão pública, em sua face mais avançada, também deve se esforçar em compatibilizar técnicas e meios disponíveis em suas tradições burocrática, gerencial e participativa, de modo que se encontra apta a planejar, monitorar, acompanhar, formular, ouvir e incorporar sentidos.

Os cidadãos e sua interação com os poderes administrativos, atuantes na reconstrução e no direcionamento da máquina gerencial no atendimento dos problemas públicos e no aperfeiçoamento constante de suas bases, fundam a legitimação democrática do poder.

Este funcionamento, ao seu turno, não pode ocorrer sem um desenho institucional cujo desenvolvimento se dê comprometido, justamente, com tais bases democráticas.

Modelos incrementais, de progressiva soma de valor à ação pública, apresentaram-se como relevante compreensão sobre produção de mudanças a longo prazo, de modo paulatino e comprometido com a democracia e com o bem comum, elevando-se, assim, valor, autoridade e legitimidade democrática aos governos e suas interações com a sociedade.

Referências

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade.

Brazilian Journal of Political Economy, v. 22, n. 1, p. 82-100, 2002.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann; BELLATO, Caíque Cunha. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil.

Sociologia & Antropologia, v. 09, n. 3, p. 919-943, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Texto para discussão 2319. Instituto de Pesquisa Aplicada, 2017.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. p. 3-4.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público no Estado Constitucional de

Direito. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 26, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Sobre a noção de bem comum no pensamento político ocidental: entre becos e encruzilhadas da dimensão ancestral do moderno conceito de interesse público. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 107-134, abr. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online], v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35.1, jan./jun. 2015.

HAEBERLIN, Martin Perius. **Crítica da Razão do Estado: uma (re)formulação do conceito de interesse público e a correlata construção de um Estado Meritocrático de Direito**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Orientador: Prof. Dr. Ekkehart Reimer. Coorientador: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet. 2014.

HAEBERLIN, Martin. **Uma teoria do interesse público: fundamentos do Estado meritocrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEZZAROBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional. **Sequência (Florianópolis)**, Florianópolis, n. 64, p. 335-372, jul. 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SCHMIDT, João Pedro; ARAUJO, Neiva Cristina de. Comunidade e Comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. **Revista NEJ** [online], v. 17, n. 3, p. 327-344, set.-dez. 2012.

VOMMARO, Pablo. O mundo em tempos de pandemia: certezas, dilemas e perspectivas. **Revista Direito e Práxis** [online]. 2021, v. 12, n. 2, p. 1095-1115.