



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DO BEM COMUM
CONSTITUCIONAL COMO CRITÉRIO À ANÁLISE E AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

VALDEMAR JORGE,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

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/>

A dimensão participativa do bem comum constitucional como critério à análise e avaliação de políticas públicas

Resumo:

No artigo investigam-se elementos conceituais e normativos do bem comum constitucional, identificando sua força cogente à gestão pública. Delimita-se a dimensão participativa do bem comum como norte de formação e instituição controlada e dialógica do conteúdo histórico do bem comum. Objetiva-se identificar como a dimensão valorativa do bem comum, e seu fundamento normativo-constitucional, permitem orientar e alimentar modelos normativos sobre políticas públicas, especialmente em momentos decisórios. Adota-se uma base de análise jurídica de políticas públicas. O enfoque da proposta recai na participação como referência valorativa à análise e à construção de políticas públicas. Trata-se de artigo teórico, decorrente de pesquisa qualitativa e descritivo-explicativa, tendo-se seguido metodologia de estudo bibliográfico. O resultado pretendido é o da aproximação do tema do bem comum à gestão e ao relacionamento dos atores, especialmente nos processos de decisão.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas. Bem Comum. Bem Comum Constitucional. Participação. Processo Decisório.

Introdução

Dentre os desafios da Administração Pública atual, a efetividade dos direitos fundamentais encontra-se no cerne das preocupações normativas. É dizer: como transformar amplas cartas de direitos em realidade vivida pela população.

Face tal robusto desafio, o ponto de partida do artigo é o bem comum constitucional como possível instrumento de auxílio na superação de desafios. Uma das compreensões sobre o bem comum é a de uma referência interpretativa, que pode ter por objeto outras normas e direitos constitucionais.

Tal fundamentação é de relevância, considerando-se que as políticas públicas, ao congregarem atos e processos públicos, devem observar a observância aos padrões de legalidade e de constitucionalidade. Essa qualidade, pois, vai repercutir especialmente em termos de critérios analíticos e processos avaliativos. Assim, diante de uma amplitude valorativa do bem comum, podem-se desdobrar valorações que, por sua vez, recaiam sobre procedimentos, intenções, resultados, definição de prioridades e processos decisórios. Aproveita-se, assim, o conhecimento do bem comum, tanto à construção quanto à análise das políticas públicas. Verificar esses pontos é o objetivo geral do artigo.

Nesse sentido, o bem comum em geral pode possuir um conteúdo, que se define coletivamente. Ao mesmo tempo, instaura um procedimento, participativo, justamente para a deliberação do conteúdo. Este conteúdo a ser criado, e seu procedimento de criação, ao seu turno, se conjugam às normas constitucionais de observância obrigatória, especialmente os direitos fundamentais, que trarão, de modo democraticamente legitimado, mínimos necessários, normas básicas, conteúdos indisponíveis etc.

Diante disso, o texto se detém em refletir sobre o critério analítico e avaliativo de políticas a partir da qualidade participativa dos diversos atores envolvidos na construção pública.

Considera-se, assim, que a dimensão participativa do bem comum pode valer como padrão e como guia para se realizar uma instituição controlada e dialógica do conteúdo histórico que se aplicará aos entendimentos do bem comum com os seus delineamentos básicos de validade democrática.

Assim, objetiva-se verificar como a dimensão valorativa do bem comum, e seu fundamento normativo-constitucional, permite orientar e alimentar conteúdo para modelos normativos sobre políticas públicas, especialmente na coordenação de discussões e argumentos em momentos decisórios. A participação, assim, é tida como referência valorativa à análise e à construção de políticas públicas.

Face o problema e objetivos investigados, considera-se apropriada a apresentação ao Grupo de Trabalho “Análise de Políticas Públicas”, uma vez que o estudo do bem comum constitucional envolve pensar teorias e modelos de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se toca a dimensão normativa (em razão da norma constitucional), o que, inclusive, pode propiciar novas abordagens em gestão de políticas públicas.

Trata-se de artigo teórico, decorrente de pesquisa qualitativa e descritivo-explicativa, tendo-se seguido metodologia de estudo bibliográfico. O resultado pretendido é o da aproximação do tema do bem comum à gestão e ao relacionamento dos atores, especialmente nos processos de decisão.

1 Bem comum constitucional, estilos de políticas públicas e participação

Em um quadrante de análise jurídica, o bem comum assume algumas valências em diferentes territórios. Comumente fonte do direito para integração e limitação da decisão judicial, o bem comum não se encontra de modo literal, por exemplo, no texto constitucional, muito embora um conjunto de princípios e direitos constitucionais permita falar em bem comum.

Uma teoria peculiar da justiça, o Comunitarismo (GARGARELLA, 2008), exerceu suas influências na formação do texto constitucional, por meio de constituintes que obtemperaram preceitos liberais com valores comunitários. Os objetivos constitucionais, bem como fundamentos e a extensão dos direitos sociais evidenciam essa inclusão (CITTADINO, 2004) (SCHMIDT, 2012).

Assim, além de um tradicional valor político, o bem comum encontra-se abarcado em um contexto constitucional cuja explicação advém de teorias como a dogmática do bem comum constitucional. Mais do que a criação – ou identificação – de um princípio jurídico, trata-se de localizar normas

vigentes que trazem o bem comum aos compromissos da legalidade e da constitucionalidade da gestão pública.

É importante considerar que o bem comum guarda profundas relações históricas e conceituais com um dos pilares do Direito Administrativo moderno: o interesse público (MEDAUAR, 2018, p. 31) (MELLO, 2009, p. 56), assim como com a orientação do Direito Administrativo contemporâneo, no sentido da supremacia dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2016).

Haeberlin aponta que o bem comum e o interesse público, a rigor, difeririam pelos campos em que seu uso é costumeiro: o bem comum tenderia à Ciência Política, enquanto o interesse público revestiria uma linguagem jurídica propriamente dita.

Todavia, ontologicamente, não seriam muito distantes, senão a apropriação dos seus usos em cada contexto. O ponto nodal é que ambos conceitos fornecem as razões de ser do Estado e das relações jurídicas que o envolvem: se dão por, e para, o bem comum e o interesse público, seja em termos políticos, seja em termos jurídicos (HAEBERLIN, 2014, p. 405).

O autor também destaca que os conceitos jurídicos abertos, ao exemplo do “bem comum” e do “interesse público”, demandariam, atualmente, um processo de interpretação que maximize a efetividade e eficácia da Constituição e dos direitos fundamentais (HAEBERLIN, 2014, p. 24).

Ao mesmo tempo, o autor propõe que “políticas públicas de mérito”, ou seja, de elevada preocupação substancial de sua construção e efeitos, envolvem um rigoroso controle de legitimidade, julgamentos de justiça e busca dos melhores resultados possíveis, que se expressam pela redução de colisões e conflitos de direitos fundamentais.

Cristóvam realiza não apenas uma genealogia do interesse público nas bases milenares do bem comum e suas variações (CRISTÓVAM, 2019), como também localiza o tema, de modo central, na sustentação das possibilidades de um Estado Constitucional de Direito (CRISTÓVAM, 2019).

Nesse sentido, bem comum e interesse público significam supremacia dos princípios constitucionais e seus mandamentos de otimização, bem como a busca séria de concretização dos preceitos em casos práticos, concorrendo à proteção da pessoa do cidadão, integrante de uma sociedade, considerado em seus interesses públicos e privados, visto em uma ordem não mais estatocêntrica, mas baseada nos direitos fundamentais da pessoa e do cidadão (DI PIETRO, 2017, p. 85).

Ainda na leitura de Cristóvam (2013), o Estado Democrático de Direito, assentado em tais bases, incluindo-se o princípio republicano, resultaria em interpretações vinculadas à constitucionalização, à personalização e à humanização do Direito e de suas práticas, incluindo-se aí, sem dúvidas, a postura

da gestão pública.

Na genealogia do interesse público na noção de bem comum, o autor (2019) destaca que a discussão do bem comum seria uma constante moral no pensamento político ocidental, encontrando-se sua preocupação constante ao longo da história. O bem comum seria, para Cristóvam, um conceito indeterminado, embora determinável historicamente, do mesmo modo que se compreende, quanto ao interesse público, se apresentaria determinável em casos concretos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 85).

Assim, o bem comum permitiria o desenvolvimento de interpretações e de avaliações das realidades sociais. Envolveria, necessariamente, no mundo atual, contemplar e considerar, de modo balanceado, ponderado e em composição, direitos fundamentais, interesses de indivíduos, coletividades, grupos minoritários e interesses gerais da comunidade. Ao mesmo tempo, o bem comum impõe garantir a participação das partes envolvidas e interessadas em qualquer medida ou intervenção social.

A percepção de Cristóvam, assim, se alinha à proposta de uma hermenêutica própria ao Direito Administrativo contemporâneo, constitucionalizado, que passa a operar em lógicas e técnicas de direitos fundamentais, tais como a compatibilização, a harmonização e a ponderação de direitos fundamentais (MEDAUAR, 2018, p. 128) (OLIVEIRA, 2017, p. 73).

A atenção ao indivíduo não redundaria em individualismo, assim como o “comum” do bem comum não poderia se extrapolar e justificar sistemas totalizantes, autoritários e utilitaristas, tampouco arbitrariedades. O respeito ao indivíduo e o cuidado com os direitos daria a medida das considerações das relações individuais com as necessidades comunitárias.

Ainda para Cristóvam (2019), consensos inclusivos, compreensão de assimetrias sociais, valorização da convivência democrática, disposição à composição de interesses, proteção de direitos humanos e fundamentais, atuação efetiva do Estado Constitucional de Direito, todas essas medidas amplificariam o interesse público e o bem comum.

O bem comum e o interesse público, assim, exerceriam relevante papel na instituição de parâmetros normativos e de controle, eis que de suas noções podem decorrer diversas regras. Consistem, especialmente, como indicativo de finalidade, razão de ser, justificativa de escolhas e decisões. (MEDAUAR, 2018, p. 127-128) (MEIRELLES, 2016, p. 48).

Para Mello (2009, p. 61), o interesse público expressaria um conjunto de interesses, que não se reduz a uma soma de interesses individuais, nem à vontade da maioria. O interesse público se legitimaria pelo pertencimento da pessoa, cidadão, à sociedade. Assim, se distinguiria do interesse geral, do

interesse coletivo e do interesse difuso, por exemplo.

Além desse primeiro sentido, pelo qual se instituem finalidades e limites da ação pública, tem-se compreendido também o interesse público e o bem comum como fonte substancial. Este conteúdo se aproximaria do Estado do Bem-Estar Social, na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, e partir de uma Constituição com direitos de diversas dimensões.

Assim, 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, arranjariam um modelo de Estado Democrático, de Direito, com forte feição social, construído segundo as bases do bem comum e do interesse público (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).

Vale destacar, por fim, a proposta de Mezzaroba e Strapazzon (2012), por uma dogmática do bem comum constitucional. Tal dogmática possui tônica interpretativa do Direito, permite inovações racionais em soluções jurídicas, trazendo novas interpretações e valorações, procedimentais e substanciais, a partir do direito vigente. Pelas vias do bem comum constitucional se poderia desenvolver uma “nova política do bem comum”, em que os direitos fundamentais sociais e o redimensionamento dos limites liberais seriam postos em prática.

Permitindo uma hermenêutica distinta daquela baseada na dignidade da pessoa humana, de maior potencial aos conflitos de direitos individuais, o bem comum permitiria, por meio de preceitos de bem-estar social, de valores comunitários e de direitos sociais, lançar novas luzes aos casos coletivos e aos especialmente afetados por demandas fortes do interesse público.

Os fundamentos da Constituição de 1988¹, na instituição de um Estado Social e Democrático de Direito, forneceriam as bases próprias do chamado bem comum constitucional. Soma-se o sentido republicano dos direitos fundamentais e do espaço público, vinculando-se cidadania e prática política,

¹ 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 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.

sendo indispensáveis, para tanto, garantias de bem-estar social e estabelecimento de espaços públicos racionais.

O espaço público, pois, comportaria movimentos comunicativos, de exercício dialético da discussão de direitos e interesses, contando com a discussão moral, na sociedade, de casos especialmente significativos, em debate na jurisdição constitucional.

Políticas de inclusão social, de acesso a serviços públicos, respectivos às condições de trabalho, tutela de riscos, financiamento da proteção social, sustentabilidade, dentre outros afetos às categorias de direitos fundamentais sociais.

Este bem comum constitucional, inevitavelmente, expressaria a solidariedade social e a preocupação com o bem-estar alheios, amplificando-se uma cultura do bem comum em que as práticas se consolidem no longo prazo, o que seria especialmente necessário no contexto das repúblicas inacabadas e das democracias novas.

O bem comum, assim, pode se irradiar, de modo legítimo, na gestão pública, no ciclo das políticas públicas, por meio dos controles externo, interno e social. Nesse sentido, os atores do controle social são especialmente relevantes. Conforme destaca Tirole (2020) e Ostrom (2000), o bem comum encontraria necessidade de vinculação comunitária, envolvimento participativo na definição histórica e social de seu conteúdo relevante, fortalecimento de práticas de governança coletiva.

Diante disso, considera-se haver uma dupla fonte de legitimação ao bem comum: uma formal, por meio de categorias do Direito Constitucional e Administrativo, e outra de realização do conteúdo, por meio do procedimento participativo e deliberativo.

2 Estilos de políticas públicas e participação

Preocupações em torno ao processo participativo de construção de uma política pública, assim como de sua avaliação, demandam verificar especialmente o estilo das políticas públicas. Para Secchi (2019, p. 187-200) o estilo revela a “[...] a tática de condução de um processo” (SECCHI, 2019, p. 187).

De plano, inevitável lançar a pergunta se, afinal, um processo de construção de políticas públicas que se oriente pelo valor do bem comum, ou um processo de análise de políticas que tenha por padrão avaliativo o bem comum, apresentam (ou não) resultados diferentes do que aqueles que ignorem tal valor – seja de modo intencional ou não – ou simplesmente não se pautem pelo bem comum.

Hipoteticamente, poderia, aliás, até ocorrer de uma política se pautar contra o bem comum, o que levaria ao questionamento de se, afinal, tal política realmente poderia ser considerada uma política

pública, senão um ato ilegal ou inválido, por violação de finalidade.

Pode-se, em suma, antecipar um questionamento ínsito ao problema da pesquisa: o bem comum faz diferença ao integrar a percepção dos atores no desenvolvimento da política pública? Bem, para Souza (2019, p. 139), resta muito claro que “a avaliação deve se voltar para a melhoria de vida da população ou, mais precisamente, para a construção de uma nova sociedade e contemplar, no mínimo, a participação das pessoas afetadas pelas políticas e problemas”.

O detalhamento de algumas sínteses de Secchi poderá auxiliar na investigação da resposta ao questionamento. O autor destaca que as fases do ciclo das políticas públicas são perpassadas por indícios, advindos de escolhas de condução, que revelam momentos em que um estilo ou outro preponderam. Por exemplo: o modo como a elaboração da política é conduzida, quais meios são predominantes nas escolhas, quais crenças embasam as decisões, e assim por diante.

Em suma, “[...] a cristalização de um estilo provoca efeitos muito práticos na gestão das políticas públicas: método de **tomada de decisão**, método de **avaliação das políticas públicas**, método de coordenação das ações, método de resolução de conflitos etc.” [grifos do autor] (SECCHI, 2019, p. 187).

Questiona o autor se haveria liberdade ao gestor para escolher o estilo a empregar, ou se haveria determinantes que encaminhariam a escolha a ser feita, tais como diferentes atores, fases do ciclo, culturas e instituições. “Será que **políticos** têm um estilo de política pública mais ou menos padrão, enquanto **burocratas**, grupos de **pressão** ou organizações da sociedade civil usam outras táticas?” [grifos do autor] (SECCHI, 2019, p. 188).

Diante disso, pode-se compreender que na estruturação das diferentes teorias podem ser percebidos diversos níveis de interação social, que podem ser significativos ao problema do bem comum.

Uma síntese das variáveis estilísticas que dão forma à abordagem para a resolução do problema público inclui a relação dos atores sociais. A abordagem poderia estar compreendida de proativa a reativa, assim como a relação entre os atores governamentais e sociais, desde consensual até impositiva (SECCHI, 2019, p. 188).

Em suma, no eixo proativo-reativo estariam contidos estilos racionalistas e incrementalistas de condução. Proativo seria racionalista na medida em que buscaria clareza nos objetivos e análise de pauta de soluções, enquanto o estilo reativo marcaria o modelo incremental, com o foco recaindo sobre o cenário, os obstáculos políticos e as possibilidades de mudança (SECCHI, 2019, p. 189).

Ademais, o modelo proativo guardaria a postura gerencialista, com a fixação prévia de objetivos, para

então adequá-los ao ambiente percebido; “[...] a intenção é uma mudança significativa da realidade” (SECCHI, 2019, p. 189).

O estilo reativo, ao seu turno, traria uma lógica política, analisando-se ambiente, meios disponíveis, obstáculos, a partir do que poderiam ser definidos os objetivos. A formulação e implementação da política, assim, não expressariam intenções transformadoras dos formuladores de políticas, mas reflexos de pressões políticas que demandariam respostas políticas adequadas àquela conjuntura específica. (SECCHI, 2019, p. 189).

No eixo consensual-impositivo, Secchi identifica ponto de abertura ao critério da participação dos atores no processo de construção e implementação de políticas. Por um lado, haveria o espectro impositivo, em que os formuladores das políticas tomam decisões autônomas, de modo centralizador. Por outro, o estilo consensual teria os atores protagonistas em que, na abertura da participação de demais atores, realiza-se o esforço por balanços, contrastes e ajustes (SECCHI, 2019, p. 189-190).

Quanto aos modelos de tomada de decisão que podem influenciar os estilos de políticas, os modelos “top-down” e “bottom-up”, assim como os de racionalidade absoluta, racionalidade limitada, incrementalismo e o “modelo da lata de lixo”. (SECCHI, 2019, p. 190).

Ainda, Secchi analisa os estilos regulatório e gerencial, cujo critério básico é o controle da interação social. O estilo regulatório investiria no detalhamento de regras (*ex ante*), enquanto o gerencial se daria por recompensas e punições (*ex post*). (SECCHI, 2019, p. 190-191).

Desta forma, o modelo de gestão burocrático daria especial atenção aos controles “ex ante”, com elevado respeito aos valores de formalidade e eficiência administrativa, enquanto o modelo gerencial enfocaria resultados e capacidade de alcance de metas, com ênfase nos mecanismos “ex post”. Para o autor, a combinação dos mecanismos tornaria a implementação das políticas mais eficaz (SECCHI, 2019, p. 191-192).

Aprofundando o debate sobre a participação, Secchi (2019, p. 193) pontua haver estilos mais, e menos, participativos, sob diferentes espécies e graus. A concepção decisionística partiria da tomada de decisão coletiva, em que preferências dos agentes se somam por meio de voto, eleição e regra da maioria. Pressupõem-se atores informados, aptos a ordenar preferências e concluir o melhor para si e para a coletividade, sendo o ponto crítico da concepção justamente o questionamento sobre as limitações cognitivas e informacionais dos agentes. (SECCHI, 2019, p. 193).

Na concepção argumentativa ou deliberativa, destaca Secchi, ter-se-ia um processo de tomada de decisão coletiva, todavia, haveria um intercâmbio de razões e argumentos, pressupondo-se que as

preferências e convicções dos atores são construídas na interação com os pares, em processo coletivo de diálogo (SECCHI, 2019, p. 193).

Sob tal concepção, seriam relevantes os mecanismos da democracia deliberativa, tais como fóruns participativos e conselhos gestores. Tais espaços, por outro lado, suportariam as críticas de “[...] captura dos espaços de deliberação por atores muito interessados [...] redução do pluralismo e outros ‘paradoxos da democracia deliberativa’ [espiral do silêncio e autorreferencialidade, por exemplo]” (SECCHI, 2019, p. 193-194).

Importante destacar que a dimensão democrática da governança pública impõe questionar quais atores e instituições exercem a governança. Legitimação, representação, participação, assim como planejamento, implementação, prestação de contas e avaliação formam o conjunto básico de estrutura em que cidadãos, sociedade, eleitorado, corpo burocrático são ativados em suas responsabilidades (BUTA; TEIXEIRA, 2020, *online*).

Secchi apresenta o esquema analítico de Archon Fung chamado de “cubo da democracia”, em que a participação é especificamente pontuada por meio de eixos graduados. São variáveis do cubo: a acessibilidade, ou seja, quem pode participar (o que vai da abertura total da participação, ou passa por critérios políticos e técnicos para tanto); o tipo de interação, que estabelece como as informações são compartilhadas e as decisões tomadas (desde relações pouco intensas, como apenas ouvir, até mais intensas, com interação comunicativa e decisória; o grau de influência, ou seja, a relação entre as discussões e a decisão, o que se define pela autoridade exercida, o que vai desde nenhuma autoridade (a participação é inócua em razão de os atores centrais decidirem) até o nível e maior participação, em que os participantes se responsabilizam pela decisão (SECCHI, 2019, p. 194-195).

Diante de todo o visto, é de se considerar que Secchi (2019, p. 196) pontua, muito precisamente, que falar em participação é demarcá-la em diferentes momentos do ciclo da política pública. Isto envolve não apenas o momento em que determinada categoria de atores agirá como, também, a composição do melhor arranjo de interação no contexto específico.

Assim, exemplifica o autor que a participação pode se limitar à prospecção de soluções, ou ser amplificada na fase de implementação, ou, ainda, estar ínsita a modelos de governança pública em parcerias público-privadas ou em redes de implementação de políticas públicas, bem como o momento de avaliação poderia integrar cidadãos, funcionários, fornecedores etc. (SECCHI, 2019, p. 196).

Destaca Secchi que os modos mais comuns de participação, nas políticas públicas brasileiras, seriam

as audiências públicas, os conselhos gestores setoriais e os métodos de planejamento participativo.

Referenciando Fung, Secchi enfatiza que a participação diz respeito, de modo direto, à legitimidade, à justiça e à eficácia da política pública. Além disso, a participação fornece maiores informações à tomada de decisão, maior diversidade de esquemas cognitivos, bem como reforça o senso de pertencimento e a responsabilidade coletiva. (SECCHI, 2019, p. 196).

Por outro lado, a participação encontraria óbices, tais como custos de coordenação, dificuldades de resolução de conflitos, escassez de tempo na reunião dos atores. (SECCHI, 2019, p. 196).

Por fim, Secchi (2019, p. 196-197) informa que há teorias contingenciais e não contingenciais da participação. Considera-se que o nível ideal de participação possa conter critérios, tais como maturidade dos atores, natureza das decisões a serem tomadas, urgência da medida, exercendo nesses casos, a liderança, papel de administração das participações.

Ao mesmo tempo, se pode considerar a participação como um valor em si – independente desta maximizar ou não resultados da política – assim como se pode até mesmo considerar a participação prejudicial, por questões de informações disponíveis, capacidade de decisão, preparo e responsabilidade.

Conforme Viana e Amaral (2014, p. 34-36) avaliar é emitir juízo, atribuir e conferir valor, manifestando-se sobre as ações do poder público. Avaliar, assim, é distinguir, romper a indiferença, estabelecer pontos de referência e comparação. Tais atos, porém, devem se dar sustentados por metodologia adequada.

Nesse sentido, tais preocupações podem ser reunidas, por exemplo, em torno ao Quadro de Problemas de Políticas Públicas proposto por Ruiz e Bucci (2019). Trata-se, pois, de um método de identificação e descrição de problemas em políticas públicas, com foco na estruturação jurídica dos programas governamentais. Tal ferramenta de sistematização de informações estruturadas da política permite uma análise jurídico-institucional, enfocando-se dados sobre grupos de interesse, processos de decisão e instituições envolvidas. A análise do ambiente e do programa, assim, pode ter o bem comum dentre seus critérios, posto ser uma norma jurídica.

Para os propósitos limitados desse artigo, em que não se pretende exercitar tais teorias, analisando-se uma política em específico, é de se buscar relacionar, dentro do quadro verificado, como o bem comum pode se relacionar na delimitação de preferências, escolhas e possibilidades mais adstritas à busca pelo bem comum.

3 O bem comum como referência à análise e construção de políticas públicas

Uma pergunta que parece inevitável nesse estágio da análise é, afinal, quando se pode dizer que uma política tenha cumprido o bem comum. Todavia, imediatamente, tal pergunta seria sem sentido, uma vez que, sendo o bem comum um valor, inesgotável seu potencial, ou seja, sua força para empurrar novas aproximações quando se tenha caminhado mais e mais em seu sentido.

Parece restar claro, portanto, que a motivação do bem comum, assim como a motivação pelo, e para, o bem comum, seria mais importante do que o objeto inalcançável de sua realização, de um estado de coisas em pleno bem comum.

Ademais, em larga medida, preocupar-se com o bem comum é necessariamente tocar as preocupações com o interesse público e com os direitos fundamentais, o que, igualmente, guarda relação lógica, direta e necessária, com a legalidade e a constitucionalidade da visão da gestão pública, dos seus usos e efeitos pretendidos e alcançados. Tal questionamento fora antecipado ao se perguntar se o bem comum “faz diferença” (ou não) ao integrar a percepção do desenvolvimento de uma política pública. Ao cabo, um caminho para responder à pergunta seria analisar “em paralelo” uma mesma política e o seu padrão de controle, para então confrontar os diferentes caminhos que obteve, com e sem adoção de preceitos do bem comum.

Todavia, além da impossibilidade fática de se realizar tal estudo (a experiência histórica é, em certa medida relevante, irrepetível), ter-se-ia, ao menos ao momento e ao objeto deste artigo (cuja abordagem é precipuamente teórica e reflexiva, na construção de bases a um estudo empírico, por exemplo), uma incompatibilidade metodológica. O que não significa que não se possa formular instrumentos de identificação da realização de valores e critérios decorrentes ou tendentes ao que se possa considerar como em sendo um conceito de bem comum.

Nesse sentido, identificou-se, em uma primeira aproximação, que o bem comum constitucional é uma entrada válida na busca da gestão pública em promover e realizar tal valor político. Isso porque, no Direito Constitucional e Administrativo, a escolha política se torna legitimada tecnicamente e juridicamente. Assim, o bem comum apresenta um indicativo substancial, composto por compreensões sobre como relacionar indivíduo e coletividade, respeitando-se as diferenças e protegendo-se a efetividade de direitos fundamentais.

Ao mesmo tempo, o bem comum apresenta um indicativo formal, ao seu turno, é especialmente procedimental e participativo, compreendendo que é o procedimento comunicativo que poderá formular um retrato das pretensões de bem comum em determinada comunidade que discute as

substâncias que poderão compor o horizonte de ação orientado pelo bem comum.

Diante de tais percepções, resultantes do confronto do bem comum constitucional à abordagem teórica dos estilos das políticas públicas e do ciclo, pode-se concluir que o bem comum seja especialmente significativo se especialmente observado, e mesmo que ainda observado por via difusa-substancial, por exemplo, quando dos compromissos com o interesse público e os direitos fundamentais.

Certo é, também, que políticas públicas contra o bem comum muito provavelmente serão desastrosas em termos de desvios de finalidade, vícios formais, políticos e jurídicos, afastando-se da própria razão de ser do Estado e da intervenção pública por políticas. Nesse sentido, o bem comum pode ser um bom aliado à promoção da efetividade de fundamentos, objetivos, valores e normas constitucionais, de modo ramificado na técnica das políticas públicas.

A análise do bem comum fornece vértices de reflexão que, acaso não inovem nos modelos de construção e avaliação disponíveis, certamente faz a tônica se intensificar em determinadas fases, com critérios específicos.

Sem dúvidas, tomando o bem comum como geral apreço pela efetividade dos direitos fundamentais sociais, tem-se um horizonte compartilhado com qualquer política pública que se pretenda legítima, incluindo-se programas sociais e setoriais de direitos sociais, tais como de saúde, educação, moradia etc.

Seria o caráter substancial do bem comum constitucional que, em casos que envolvam problemas morais, demandaria uma construção participativa e amplificada, demandando um complexo de atores com envolvimento segundo a racionalidade pública necessária a um espaço de formação deliberativa. Ao mesmo tempo, há, constitucionalmente, diversos conteúdos dados para o bem comum, aos quais parece pouco provável à objeção face seu caráter normativo, o que inclui os fundamentos, objetivos e direitos constitucionais, como material primeiro da construção de soluções políticas e técnicas de governo e de gestão públicos.

Soma-se a este aspecto substancial do bem comum o caráter procedimental, especialmente próximo à democracia deliberativa e participativa, contudo, em especial sintonia também com a democracia representativa e as mais contemporâneas compreensões do Direito Administrativo, em que impera a supremacia dos direitos fundamentais.

Compreende-se que, até mesmo para fins de controle, seria relevante, em um modelo ideal, que os critérios de estruturação da dinâmica participativa da política compusessem a sua formulação,

explicando-se as razões das possibilidades administrativas fornecidas aos diferentes atores em cada fase em específico.

Essa providência fortaleceria tanto a participação quanto o controle dela mesma, permitindo assim redimensionar o jogo de forças participativo, amplificando-se a politização da construção das políticas públicas, demanda essencial das expectativas participativas.

Desta forma, considera-se ser possível haver uma decisão fundamentada, pela autoridade competente, expondo seus motivos pela adoção ou não de práticas participativas, justificadamente nos momentos em que forem pertinentes, sendo favorável ao bem comum o esforço por construir e fomentar a ampliação da regular possibilidade de participação, sem, contudo, reduzi-la apenas aos potenciais instrumentais, podendo-se considera-la também valor em si (posto que direito constitucional), dando-se a oportunidade ao direito de participar e tal participação influenciar o processo decisório.

Nesse sentido, os poderes administrativos também se redimensionam, afirmando-se com mais razão o Estado de Direito que também é um Estado Constitucional, Social e Democrático.

Conclusões

De toda a análise empreendida no artigo, considerando-se sua natureza teórica e mesmo abstrata, na estruturação geral de programas e políticas públicas, é de se concluir que a dimensão participativa do bem comum constitucional, como referência valorativa à análise e construção de políticas públicas, demanda dois pontos focais de atenção: a dimensão substancial e a dimensão formal do bem comum. Na dimensão substancial, entram em tela providências de igual consideração e respeito pelas populações envolvidas, dos indivíduos e coletividade, da substância dos direitos fundamentais, com a especificidade de que a lógica do bem comum constitucional funcionaria melhor aos casos concretos de direitos sociais do que, propriamente, o modo de pensar a partir da dignidade da pessoa humana. Ainda nessa dimensão, encontram-se expectativas qualitativas de um Estado Democrático, Constitucional e Social de Direito como estrutura própria de afirmação dos modos de condução republicana do aparato administrativo, com a finalidade muito clara do bem comum e do interesse público.

Procedimentalmente, face o estilo das fases do ciclo e das políticas públicas, algumas escolhas parecem decisivas ou, ao menos, mais próximas ao ideal do bem comum.

Cientes de que toda política pública, em verdade, possui arranjos de momentos de interação, arranjos de atores postos em discussão, momentos de maior ou menor participação, influência na decisão e

mesmo tomada de decisão, é de se conjecturar que determinados pontos da política necessariamente deverão conter algum momento algumas orientações de estilo.

Assim, parece prudente destacar que a presença de momentos de maior interação política e argumentativa sejam necessários naquele ponto em que a coleta de interesses, angústias, demandas e necessidades das populações envolvidas sejam mais relevantes, fornecendo as melhores decisões com base em evidências e dados de qualidade. O bem comum, pois, atrai estilos de políticas públicas mais abertos à interação, em que as estruturas burocráticas e gerenciais servem ao processo de formação substancial de acordo com as evidências e percepções empíricas das partes envolvidas.

Ao mesmo tempo, práticas deliberativas, e não apenas decisionísticas (ainda que em construção coletiva), parecem necessárias, eis que o bem comum, não se reduzindo a uma soma de interesses ou a uma vontade majoritária, necessita ser qualitativamente e construído, de forma dialógica, ética e comunicativa, segundo ações e racionalidade públicas

Igualmente, modelos muito fechados em dinâmicas “top-down”, burocráticos, centralizadores, de expedição de decisões autônomas, com baixa acessibilidade, pouca informação necessária à decisão e avaliação, baixo espectro de influência potencial dos atores, igualmente se apresentam pouco favoráveis ao bem comum.

O que se pretende afirmar é que, embora não haja modelos definitivos de construção e avaliação do bem comum, parece certo que, de modo estratégico, deverá a política, conforme sua finalidade e natureza, contemplar os momentos de abertura democrática imprescindíveis ao seu melhor desenho que supere o instrumento de poder e a faça tornar-se um efetivo meio de promoção de direitos, transformação de realidades e concretização dos investimentos e expectativas públicos.

Referências

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

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

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.
- GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- 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.
- MEZZAROBÀ, 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.
- OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva**. Tradução de Corina de Iturbide Calvo e Adriana Sandoval. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- 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.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas**. Curitiba, CRV, 2019.
- TIROLE, Jean. **A economia do bem comum**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- VIANA, Iara Lima; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima [et.al.] [Org.]. **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 15-37.