

FUNDAMENTOS PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA

Grounds for administration publicis dialog

LIMA, M. S. DE

Recebimento: 13/05/2010 – Aceite: 09/07/2010

RESUMO: O artigo faz uma breve análise das mudanças ocorridas no âmbito da Administração Pública. Essas alterações decorrem da necessidade de se primar pela principiologia dos direitos fundamentais, não mais apenas pelo interesse público. Dentre estes direitos está inserido o direito fundamental à boa administração, o qual vem disciplinado na Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, entendido como o direito à administração pública eficaz e eficiente. Nesse novo sistema, a participação da sociedade é considerada meio para efetividade de direitos constitucionalmente garantidos. E, a processualização da atividade administrativa é uma forma de fazer com que a consensualidade e a democracia imperem para eficácia dos interesses, tanto da Administração como do Administrado. Assim, tem-se uma inovadora solução para os problemas sociais, onde se cria possibilidades e chances de um desenvolvimento sustentável para todos os participantes. Dessa forma, se vê que a linha de evolução e transformação da Administração Pública do século XXI está voltada para o diálogo na esfera pública, com a participação democrática do administrado como forma de atender aos anseios das partes envolvidas.

Palavras-chave: Administração Pública Dialógica. Direito Fundamental à boa administração. Processualização da atividade administrativa. Consensualidade. Princípio Democrático.

ABSTRACT: The article brings a brief analysis of changes occurred within the Public Administration. These changes underline the need to highlight the fundamental rights principles, not only for the public interest. Among these rights, the fundamental right for a good administration is inserted, which has been disciplined by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, seen as the right to an effective and efficient public administration. In this new system, the participation of the society is considered a way to the effectiveness of constitutionally guaranteed rights. And, the proceduralisation of the

administrative activity is a way of making the consensus and the democracy to prevail for the effectiveness of the interests, both for the Administration and for the Administrator. So, it arises an innovative solution to social problems, which creates opportunities and chances for a sustainable development for every participant. Thus, the line of evolution and transformation of public administration in the XXI century is devoted to dialogue in the public sphere, with the democratic participation of the one under management, as an way to meet the needs of stakeholders.

Key words: Dialog Public Administration. Fundamental Right for good administration. Proceduralisation of the administrative activity. Consensuality. Democratic Principle.

Considerações Introdutórias

O presente estudo tem por escopo identificar os fundamentos jurídicos para uma Administração Pública Dialógica. Demonstrar que a evolução da Administração Pública trouxe uma maior necessidade pela resolução dos conflitos em seu próprio âmbito, priorizando-se a participação do administrado, a consensualidade, eficiência, transparência e a confiança na administração.

Essa evolução deve-se à processualização da atividade administrativa que está amparada em um ideal democrático e às garantias fundamentais. Assim, o Estado passou a primar pela ponderação e pelo diálogo. De forma que não pode mais ser visto somente como o ente que estabelece regras, mas também, como aquele que interage e mantém vínculos com o administrador. Isso, para ao fim e ao cabo de obter maior eficácia e efetividade das ações estatais.

Justifica-se a abordagem não apenas em face da importante evolução no âmbito da Administração Pública. Mas, principalmente, pelo motivo de que o destaque dado aos direitos fundamentais, em sede administrativa, proporcionará o diálogo e a efetivação da democracia, caracterizando-se, assim, a Administração Pública Dialógica, objeto do presente estudo.

A supremacia dos direitos fundamentais

O núcleo do Direito Administrativo não reside mais na visão antiga do interesse público, mas dos direitos fundamentais, que consiste na proteção do indivíduo frente à atuação do Estado.

Na sociedade, os direitos fundamentais assumem posição significante quando se inverte a tradicional relação entre o Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos (BRANCO, 2008).

Por esse motivo que “os direitos fundamentais incorporam ao seu âmbito as prestações do Estado, as garantias institucionais, o sentido objetivo da norma e a qualificação valorativa” (BONAVIDES, 2001, p. 534).

Lembra-se, assim, que o Estado Democrático de Direito assegura a todo e qualquer cidadão, a máxima garantia aos seus direitos fundamentais, supremacia esta que deverá ser observada em toda e qualquer decisão emanada pelo poder público.

Corroborando com tal entendimento, Di Pietro (2007, p. 20) esclarece que:

O Estado Democrático de Direito vincula a lei aos ideais de justiça, ou seja, de submeter o Estado ao direito, e não a lei em sentido puramente formal; e falar em submissão ao Estado de Direito significa falar em observância dos valores e princípios que estão na base do ordenamento jurídico e agasalhados implícita ou explicitamente na Constituição, tais como os que constam no preâmbulo da Constituição. Tal idéia adotada por várias constituições, como a espanhola e a portuguesa inspirou-se sem dúvida, na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 8-5-49, cujo artigo 20 § 3º, determina que “o poder legislativo está vinculado à ordem constitucional; os poderes executivo e judicial obedecem à lei e ao direito”.

Nesse contexto, a Administração Pública deve buscar a satisfação dos direitos e garantias fundamentais, preservando os interesses e liberdades do administrado, sendo que o Direito Administrativo tem o dever de garantir a consecução dessa finalidade.

O direito fundamental à boa administração pública

O direito a uma boa administração pública está consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, aprovada no Conselho Europeu de Nice em 07 de dezembro de 2000, a qual dispõe o seguinte:

Artigo 41º.

Direito a uma boa administração.

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,

- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,

- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Artemi Rallo Lambarte (2004) explica que a gênese da boa administração foi o debate em torno da necessidade de redução do déficit constitucional relativo à salvaguarda dos direitos dos cidadãos europeus, razão pela qual o direito a uma boa administração tem caráter substancial e instrumental para a defesa de outros direitos, a fim de otimizar o âmbito de proteção dos nacionais dos Estados componentes da União Européia, bem como das pessoas físicas ou jurídicas extracomunitárias que se encontrem na Europa em suas relações com a Administração européia ou com as Administrações nacionais.

Rodrigues-Arana Muñoz (2006, p. 26) ao tratar sobre o tema, coloca em evidência a necessidade de a Administração Pública ajustar-se, de maneira adequada, às demandas democráticas, através de uma ampla gama de critérios internos, tais como processos de tramitação, transparência, clareza e simplifi-

cação de suas estruturas, objetividade de sua atuação, etc., sem jamais perder de vista que, para conferir sentido aos premencionados critérios, deve prevalecer a finalidade de servir ao cidadão, pois “Detrás de cada expediente están lãs aspiraciones de un ciudadano1”.

Na doutrina pátria, Freitas (2007, p. 19) traz à baila a compreensão do direito fundamental à boa administração pública:

Trata-se do direito fundamental à administração pública, eficiente, eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

Dessa forma, o direito fundamental à boa administração pública é “lídimo plexo de direitos, regras e princípios”, ou seja, “o somatório de direitos subjetivos públicos” (FREITAS, 2007, p. 20-21) Nesse conceito, Freitas (2007, p. 20-21) acredita que estão abrigados outros direitos, dentre eles:

(A) o direito à administração pública transparente, que supõe evitar a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo apresentar justificável, e ainda assim não-definitivamente), com especial ênfase para o direito a informação inteligíveis sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões administrativas que afetarem direitos; (B) o direito à administração dialógica, com garantia do contraditório e da ampla defesa – é dizer, respeitadora do devido processo (inclusive com duração razoável), que também implica o dever de motivação consistente; (C) o direito à administração pública imparcial, isto é, aquela que não pratica nem estimula

discriminação negativa de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, promove discriminações inversas ou positivas (reduzidoras das desigualdades injustas); (D) o direito à administração pública proba, que veda condutas éticas não univerzáveis, sem implicar moralismo ou confusão entre o legal e o moral, uma vez que tais esferas se vinculam, mas são distintas; (E) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja sem a “absolutização” irrefletida das regras; (F) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados harmônicos com os objetivos fundamentais da Constituição, além de redutora dos conflitos intertemporais, que só fazem aumentar os chamados custos de transação.

Portanto, o novo papel do Estado é a observância do somatório cismeiro dos princípios constitucionais e o respeito ao direito fundamental à boa administração pública que, conforme esboçado por Juarez Freitas, é indispensável uma atividade administrativa processualizada.

A processualização da atividade administrativa

Di Pietro (2007, p. 589) confere um conceito elástico à categoria processo administrativo:

[...] existe sempre como instrumento indispensável para o exercício da função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais e atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final sempre é precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações,

laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar, fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

Sebastián Martin-Retortillo Baquer (2007, p. 327) traduz que “La actividad de la Administración es siempre una actividad **procedimentalizada**”²⁷, (grifos do autor) e acrescenta:

El procedimiento administrativo es el **iter**, el camino obligado para la producción de los actos administrativos: cauce formal de las distintas actuaciones que necesariamente deben seguirse para la producción de los actos administrativos; habitualmente concurren en el órgano o, incluso, Administraciones públicas distintas; en su caso, también los particulares interesados, para que pueden hacer valer y acreditar sus derechos e intereses. (grifos do autor).

É por isso que Maffini (2006, p. 142) salienta que a finalidade do processo administrativo consistente na garantia aos destinatários da função administrativa que é a primeira e mais relevante de suas finalidades, pois exige a observância de procedimentos e critérios previamente definidos como condição para qualquer decisão administrativa apta a afetar os interesses dos administrados.

Percebe-se que a processualização da atividade administrativa revela-se como uma tendência irreversível do Direito Administrativo contemporâneo, elevando o processo administrativo a uma das categorias centrais desse ramo jurídico.

Ademais, tem-se a concretização deste fenômeno, principalmente, em razão da necessidade de garantir os direitos fundamentais (contraditório, ampla defesa, devido processo legal), bem como a participação e colaboração dos destinatários da decisão administrativa. Por esse motivo, pertinente

discorrer sobre a consensualidade no âmbito do Direito Administrativo.

A viabilização da consensualidade

Muitas vezes, os objetivos do Estado Democrático de Direito, consignados em lei, podem ser mais bem alcançados de forma consensual do que coercitiva, não fazendo sentido que a Administração sempre opte por mecanismos regulatórios verticais, não tão eficientes e mais gravosos para os interesses envolvidos.

Noutras palavras, o que deve guiar a Administração Pública é a satisfação dos interesses sob sua tutela através do menor ônus possível aos agentes econômicos.

Medauar (2003, p. 211) destaca a importância do **consensualismo** no âmbito da administração contemporânea:

A atividade de consendo-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Lora (1998, p. 94-98) enumera as seguintes razões para a conveniência de celebração de acordos pela Administração Pública: 1) o aumento do número de atividades reguladas pelo Estado, e, conseqüentemente, dos interesses públicos e privados envolvidos, aumenta demasiadamente a complexidade da qual as suas decisões devem se revestir, sendo bem mais seguro que as tome ponderadamente e em consenso com os particulares a serem por elas atingidos; 2) para as maiores pretensões do Estado em intervir na vida social e econômica, os seus atos unilaterais editados sem que possam despertar o “desejo de colaboração” do particular, podem não ser muito eficientes; 3) a crise fiscal do Estado faz com que, se, por um lado, o Estado não tem mais condições de participar ativamente da vida econômica do país, por outro, não pode ficar alheio, passa a intervir por meio de fomentos negociados com agentes econômicos privados.

Por isso que, adotando-se uma medida por consenso, a sua eficácia será mais acertada do que se tivesse sido adotada unilateral e coercitivamente.

Moreira Neto (2003, p. 156) assevera:

[...] pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento.

Enzo Roppo (apud OLIVEIRA e SCHWANKA, p. 135) vislumbra potencialidades positivas para o emprego do consensualismo administrativo,

[...] porque a procura e a promoção do “consenso” dos “administrados” significam desenvolvimento da sua activa e consciente “participação”, na qual, por sua vez, se encontra um pressuposto de democracia e, ao mesmo tempo de efi-

ciência do procedimento administrativo. Neste sentido, o contrato, com os valores que exprime, colca-se, de certo modo, com símbolo e suporte de um novo e mais avançado modelo de relação entre autoridade e liberdade.

Dessa forma, restou configurada a viabilização da consensualidade que, a partir da evolução do Direito Administrativo, levou a uma nova forma de gestão pública, em que o processo de determinação do “interesse público” passa a desenvolver-se sob uma perspectiva consensual.

A participação do administrado como critério de legitimidade

A adoção do Estado Democrático de Direito também decorre da idéia da participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico e cultural

Essa idéia foi incorporada pela Constituição de 1988, com a previsão de vários instrumentos de participação, dos quais podem ser citados o direito à informação (art. 5º, XXXIII), participação dos trabalhadores e colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais sejam objeto de discussão e liderança (art. 10); direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (art. 194); caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade (art. 194, VII), na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II); gestão

democrática do ensino público (art. 206, VI); colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º). Essa idéia de participação se reforça agora com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com a inclusão do § 3º ao artigo 37, prevendo a lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, de modo a facilitar as reclamações contra os serviços ineficientes e o acesso ao usuário a registros administrativos e as informações sobre atos de governo. (DI PIETRO, 2007, p. 21).

A escolha pelo regime democrático de participação dos cidadãos na Administração Pública se faz, principalmente, pela tomada de decisões discricionárias, onde normalmente o administrador escolhe a melhor forma de proceder conforme critérios de conveniência e oportunidade.

Neste sentido:

O princípio da participação, ora em comento, não autoriza ao administrador tomar decisões discricionárias segundo um ‘auditório’ que inclua a si próprio como um único interlocutor. Pelo contrário, pela participação abre-se o ‘auditório’ aos interessados aos cultos e assuntos públicos. Alargando sobremaneira o leque daqueles que devem ser convencidos pela decisão do administrador. (SILVA, 2000, p. 23).

Dessa forma, a Reforma Administrativa procura ampliar a participação social nas decisões da Administração Pública com o intuito de conter os excessos e abusos de poder e, principalmente, o extravio e a má aplicação do dinheiro público. Além do mais, o *sensus communis* foi o primeiro passo para encontrar a solução que melhor resguarda os direitos e garantias individuais dos interessados, ou seja, da comunidade de um modo em geral. (grifos nossos).

Corroborando com tal entendimento, Silva (2000, p. 26) expõe que:

Tem sido de conhecimento público que alguns governos têm-se esforçado para abrir a discussão sobre assuntos de importância capital para o cidadão, como por exemplo; o orçamento participativo (por governos estaduais e municipais) e as audiências públicas (pelo governo federal). Esse modo de decidir sobre os problemas demonstram que a tópica tem se tornado relevante, pois, em ambos os casos citados, se pressupõem a existência de problemas e uma série deles foi realizada conciliação das teses contrapostas.

Medauar (2003) acredita que a reforma e a modernização de Estado e da Administração Pública parte do princípio da valoração dos direitos dos cidadãos e o incentivo da participação destes, isolados ou associados, na tomada de decisões.

Para a autora, a participação administrativa se dá:

- (i) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população,
- (ii) ao decréscimo da discricionariedade,
- (iii) atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e
- (iv) às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses. (MEDAUAR, 2003, p. 230).

Nesse contexto, Norberto Bobbio registra que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que detentor do poder de império”. (apud OLIVEIRA, 2009, p. 3).

Assim, a participação do cidadão como critério de legitimidade dos atos administrativos torna o Estado conciliador dos conflitos imanentes à sociedade, criando vínculos e apresentando soluções que privilegiam a população de um modo geral, já que as decisões administrativas foram previamente negociadas.

Outrossim, a participação administrativa torna a “Administração pública uma interface entre o Estado e a sociedade”, (OLIVEIRA, 2009, p. 5), uma vez que a sua principal função

[...] 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, seja no campo da regulamentação, seja no campo da ação.

Canotilho (1992, p. 558) suscita a preocupação com as garantias e a efetividade dos direitos fundamentais pela via da participação dos cidadãos nas decisões administrativas:

Certos direitos adquiriam maior consistência se os próprios cidadãos participassem na estruturas de decisão. [...] As condições reais em que se desenvolve a eficácia de um direito fundamental apontam para a necessidade de uma lei criar estruturas organizatórias funcionalmente efectivantes desse direito.

Importa ao Estado Contemporâneo reforçar a participação popular, fazendo com que haja uma Administração Pública Dialógica, imparcial, proba e respeitadora dos princípios cismeiros do direito fundamental à boa administração pública.

O Princípio Democrático

A democracia administrativa assenta-se:

[...] na garantia de acesso a qualquer indivíduo em pleno gozo de seus direitos políticos de exercer, em todos os graus, a sua liberdade de participar das discussões e resoluções dos problemas atinentes à sociedade em que está inserido. Com efeito, a democracia participativa demanda para a sua efetiva concretude, a ação de soberania popular

pelo instrumento dialógico (SOARES, 2009, p. 3417).

Sendo assim, o Estado Democrático de Direito autoriza a participação da sociedade na tomada de decisões do Estado, uma vez que não há outra razão de ser do próprio Estado se não a consecução do interesse público.

Além do mais, a Constituição Federal em diversos artigos “pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa.” A partir desse momento, teve início no Brasil “a real democratização administrativa, a ser implementada por intermédio da participação popular na Administração Pública”. (OLIVEIRA, 1997, p. 156).

Por outro lado, Fábio Comparato (apud OLIVEIRA, 2009, p. 8), ao traçar uma evolução histórica do conceito de cidadania, destaca que atualmente sua noção elementar reside “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a idéia de participação”.

No que tange à participação popular da coisa pública, o autor afirma:

A relevância da atuação administrativa do Estado social é um fato sobejamente conhecido. Convém, no entanto, advertir para a falsa dicotomia que se procura hoje inculcar, no tocante à distribuição equitativa do bem estar - social, entre o estatismo e o privatismo. O princípio da participação popular permite evitar esses extremos, induzindo uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública. (apud OLIVEIRA, 2009, p. 9).

Assim, o princípio democrático permite o acesso dos cidadãos em procedimentos administrativos que culminem em decisões que podem afetar seus direitos, aplicando mecanismos de democracia nos atos estatais.

Medauar (2008, p. 89) leciona que o princípio democrático realiza-se através da colaboração dos interessados no processo

administrativo, com expressivas vantagens para a Administração Pública:

Realmente a colaboração ou participação dos sujeitos no processo administrativo exerce influência no teor do resultado final. Com isso o administrado conhece melhor a Administração; esta, de seu lado, mediante fatos, provas e argumentos oferecidos pelos sujeitos, detecta melhor as situações e mais de aproxima dos administrados, propiciando abertura das muralhas administrativas. Os vários pontos de vista, os vários argumentos, as várias interpretações dos fatos expressam a realidade de pluralismo, característico da democracia, e muito difícil de ser verdadeiramente aceito por autoridades, apegadas, de regra, a sua própria visão unilateral das situações ou à visão do partido político a que pertencem. Por outro lado, a colaboração dos sujeitos amplia as possibilidades de controle da atividade administrativa, aspecto também ligado à democracia.

Dessa forma, a participação administrativa envolve o debate de ideias e a contestação dos administrados quanto à tomada de decisões. Corroborando com esse entendimento, Petit (apud SOARES, 2009, p. 17) argumenta:

Pode-se entender a democracia como parte de um modelo primariamente mais contestatório do que consensual. Neste modelo, um governo será mais democrático, ou seja, representará uma forma de mando controlado pelo povo, na medida em que este povo, individual ou coletivamente, possa usufruir permanentemente o direito de contestação perante as decisões do governo.

Canotilho (1992, p.433) usa a expressão ‘democratização da administração’ quando faz alusões às manifestações participativas, estas, por sua vez, podendo ocorrer

(i) na substituição das estruturas hierárquico-autoritárias por formas de deliberação colegial, (ii) introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual, (iii) participação paritária de todos os elementos que exercem sua atividade em determinados setores da Administração, (iv) transparência ou publicidade no processo administrativo e (v) gestão participativa que consiste na participação dos cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da Administração Pública.

Manuel Villaroria Mendieta (apud OLIVEIRA, 2009, p. 05) propõe readequações nas funções administrativas, voltadas ao processo dialógico:

A administração não pode esquivar-se de seu papel central de sustentação do sistema. A ela cabe, goste disso ou não, a responsabilidade final dos grandes fracassos sociais. Também é sua responsabilidade gerar uma rede público-privada que confira respostas às necessidades da sociedade como um todo. Ela é responsável pelo processo dialógico, fazendo com que o mesmo atenda as garantias de igualdade para todos os implicados em virtude da aplicação de determinadas políticas públicas. Tudo isso demanda responsabilidade, não hierarquias; centralidade, não monopólio. Governar será, a partir de agora, configurar e manter um adequado espaço de co-direção e equilíbrio entre as partes implicadas em cada política. Como alcançar isso sem hierarquias, como concretizar tal objetivo sem autoridade, são perguntas a procura de respostas, ainda que determinados dados e práticas apontem para resultados positivos.

O ilustre filósofo Jürgen Habermas (1997, p. 190-191), sobre a necessidade de operacionalização de uma Administração Dialógica, ensina:

Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ele deve realizar-se em formas de comunicação, nas quais é importante o princípio do discurso, em dois aspectos: o princípio do discurso tem inicialmente o *sentido cognitivo* de filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, de tal modo que os resultados obtidos por este caminho têm a seu favor a suposição da aceitabilidade racional: o procedimento democrático deve fundamentar a legitimidade do direito. Entretanto, o caráter discursivo da formação da opinião e da vontade na esfera pública política e nas corporações parlamentares implica, outrossim, o *sentido prático* de produzir relações de entendimento, as quais são “isentas de violência”, no sentido de H. Arendt, desencadeando a força produtiva da liberdade comunicativa. (grifos do autor).

Dessa feita, neste modelo de Administração, não mais autoritário, mas sim, voltado à proteção e promoção dos direitos fundamentais, tendencioso à ascensão de uma Administração Pública Dialógica, se terá presente a cogência do direito fundamental à boa administração pública, principalmente diante das contínuas transformações vivenciadas pelo Direito Administrativo.

Considerações finais

De tudo que aqui foi exposto, vê-se que a evolução do Direito Administrativo vem caminhando para um modelo de Administração mais garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesta nova visão, a ponderação será a alicerce para que Administração e Administrado tenham seus interesses alcançados.

Nota-se que no Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais são amplamente assegurados a qualquer cidadão, sendo função da Administração Pública a preservação dos interesses e liberdades do administrado.

O direito fundamental à boa administração, consagrado na Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, apresenta-se como garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo a atividade administrativa processualizada mecanismo essencial ao seu cumprimento. Apresenta-se a processualização da atividade administrativa como uma tendência irreversível do Direito Administrativo contemporâneo, elevando o processo administrativo a uma das categorias centrais desse ramo jurídico, vindo a concretizar e/ou garantir os direitos fundamentais

Aliado a isso, a consensualidade, no âmbito da Administração Pública, mostra-se como meio de satisfação dos interesses sob sua tutela, uma vez que a sua eficácia será mais acertada do que se tivesse sido adotada unilateral ou coercitivamente.

Ainda, a participação do cidadão como critério de legitimidade dos atos administrativos torna o Estado conciliador dos conflitos imanescentes à sociedade, criando vínculos e apresentando soluções que privilegiem a população de um modo geral, já que as decisões administrativas foram previamente negociadas. Devendo, assim, ser observado que o princípio democrático permite o acesso dos cidadãos em procedimentos administrativos que culminem em decisões que podem afetar seus direitos, aplicando mecanismos de democracia nos atos estatais.

Por fim, a caracterização da Administração Pública como Dialógica é o caminho para um modelo mais garantista dos direitos fundamentais dos cidadãos, no qual será pertinente e eficaz primar pela consensualização e diálogo. Tal resultado dar-se-á através

processualização da atividade administrativa, oportunidade em que a participação democrática do administrado no âmbito das decisões

administrativas fará com que o Estado contemporâneo desempenhe bem suas tarefas e atinja os seus objetivos.

NOTAS

¹ “Atrás de cada expediente, estão as aspirações de um cidadão”.

² “A atividade da Administração é sempre uma atividade procedimentalizada”.

AUTORES

Mariana Sciesleski de Lima - Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada – Campus Erechim. Especialista em Direito Público pela IMED - Passo Fundo. E-mail: marisdli@tj.rs.gov.br.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRANCO, Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. I v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LORA, Alejandro Huergo. **Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas**. Madrid: Civitas, 1998.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 2007.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo: novas considerações (avaliação e controle das transformações). **Revista sobre a Reforma do Estado**. Salvador: Instituto Brasileiro da Bahia, n:2, junho/julho/agosto, 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 05 ago. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, jul./set. 1997.

OLIVEIRA, Gustavo; SCHWANKA, Cristiane. **A Administração Consensual como a Nova face da Administração Pública no séc. XXI: Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação**. Disponível em: <http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

RALLO LOMBARTE, Artemi. In MALLÉN, Beatriz Tomás. **El derecho fundamental a una buena administración**. Madrid: INAP, 2004.

RODRÍGUES-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El Buen Gobierno y La Buena Administración de Instituciones Públicas**. Navarra: Arazandi, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, Alfredo Canellas Guilherme da Silva. **A nova hermenêutica e o ato da Administração Pública praticado no exercício de sua competência discricionária**. Disponível em : <<http://www.advogado.adv.br/2001/alfredocanellas/novahermebeutica.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

SOARES, Gabriela Mansur. **Administração Pública Dialógica na Constituição de 1988: A construção do interesse público com a participação da sociedade civil**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasil/07_823.pdf> Acesso em: 22 jan. 2010.