

Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas

O período de pandemia tornou clara a importância de diálogo e cooperação entre os entes da federação para a busca de eficiência e eficácia das políticas públicas, notadamente para aquelas que — como saúde e educação — constituem competências administrativas comuns, de acordo com a Constituição Federal. Diálogo interinstitucional, coordenação, cooperação, articulação e sinergia são algumas das expressões utilizadas muitas vezes como sinônimos para significar a necessidade de aproximação e soma de esforços para a realização de competências administrativas que, ainda que possuam certo grau de noção maior de interesse público.



O assunto pode parecer estranho ao Direito, notadamente ao Direito

Administrativo, em razão de seu tradicional enfoque voltado à legalidade positivada e ao regime jurídico das atividades realizadas pela Administração Pública. Entretanto, é importante relembrar que mesmo nos quadros iniciais da sistematização do Direito Administrativo já despontava a importância de se estudar a organização da Administração, abrangendo a composição e conformação de estruturas, competências, processos e instrumentos voltados ao alcance de finalidades públicas consagradas no ordenamento jurídico.

A atenção à organização administrativa é um dos pontos de ligação do Direito Administrativo com as políticas públicas, que podem ser definidas sinteticamente como "o Estado em ação", na certa simplificação de Maria Paula Dallari Bucci, precursora de estudos nessa área. Tratam-se de ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis, com o envolvimento de diversos atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias. Reconhecer a centralidade da categoria políticas públicas implica compromisso com formular e propor soluções que contribuam para a efetividade dos direitos fundamentais e o alcance dos objetivos da República. Dessa forma, o Direito Administrativo passa a agregar também um papel de *coordenador e viabilizador de soluções jurídicas*, nos limites do quadro normativo. Não se trata de superação ou substituição das categorias clássicas (tais como discricionariedade, serviços públicos, poder de polícia etc.) mas, sim, de reconhecer suas limitações e a necessidade de construir novas ferramentas, inclusive com o apoio de outras ciências.

Para além de interessantes aproximações teóricas que podem ser feitos com o auxílio da ciência da Administração e da ciência política, o relato de experiências de diálogos interinstitucionais pode ser útil para fomentar novos estudos e experimentos.

Em virtude da pandemia, foi criado o Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação em Rondônia (Gaepe/RO) para a pactuação das medidas emergências a serem adotadas no contexto da emergência sanitária, com o objetivo de contribuir para a manutenção do processo de ensino-aprendizagem durante o isolamento social e garantir o retorno seguro às aulas presenciais no momento certo. O Gaepe, posteriormente replicado com algumas modificações em Goiás e Mato Grosso do Sul, foi idealizado pelo Instituto Articule e efetivado em acordo de cooperação com Instituto Rui Barbosa (IRB) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) como uma governança interinstitucional de apoio aos gestores que lidam com educação pública. Funciona como uma instância de diálogo e pactuação prévia que articula todos os agentes responsáveis pela prática de atos relacionados à política pública, sejam eles de planejamento, execução, fiscalização ou julgamento. O gabinete busca, por um lado, garantir que a tomada de decisões seja eficaz, seus resultados cheguem rapidamente aos estudantes e, por outro lado, evitar as consequências da ausência de um espaço de diálogo interinstitucional no campo da segurança jurídica, que redunde em judicialização.

Na prática, a iniciativa reúne Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e de Contas, Defensoria Pública, Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual da Educação, Undime (os secretários estão representados por essa organização) e UNCME (os conselhos municipais de educação estão representados por essa organização), gestores da saúde e organizações da sociedade civil. A reunião desses atores cria uma agenda comum que facilita a construção de consensos e a harmonização de entendimentos, com ganho em resolutividade. O foco é não apenas a compreensão do que precisa e está sendo feito por cada instituição que possui atribuições ligadas à educação, mas, sobretudo, ganhar eficiência e segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, voltado ao reconhecimento das pautas comuns ligadas à educação pública.

Existem muitos desafios para construir uma cultura de coordenação e colaboração interinstitucional. Para o Direito, os principais desafios são dimensionar e respeitar a autonomia de cada instituição e construir os modelos jurídicos de cooperação, que não se resolvem na singela dicotomia entre contratos e convênios. Entretanto, parece haver relativo consenso de que em um sistema complexo no qual as competências administrativas de diversos órgãos e entidades possuem diversos pontos de convergência, isolamento e autorreferência institucional são caminhos tortuosos para buscar o interesse público e acabam por adiar a entrega de políticas públicas mais eficazes aos cidadãos.

Date Created

11/02/2021