



O CONTROLE JUDICIAL NA CONFORMAÇÃO OU APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS AÇÕES COLETIVAS: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COLETIVIDADE

Maristela Denise Marques de Souza

RESUMO

Este trabalho apresenta a discussão do conceito de políticas públicas e objeto de interesse para o direito, em análise a possibilidade de o Poder Judiciário exercer um controle na conformação ou aplicação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, por meio das ações coletivas, dando maior efetividade aos direitos fundamentais, possibilitando um controle social sobre o seu mérito de tal forma a atender os princípios axiológicos do Estado: liberdade, igualdade e fraternidade e todos os preceitos fundamentais da Carta Constitucional.

PALAVRAS CHAVES: AÇÕES COLETIVAS - CONTROLE – POLÍTICAS PÚBLICAS.

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis del concepto de orden público y objeto de interés hacia la derecha, que se examina la posibilidad de que el poder judicial para ejercer el control en la formación o la ejecución de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno brasileño, a través de la acción colectiva, con mayor eficacia los derechos fundamentales que permiten el control social sobre sus méritos, de tal manera decumplir con los principios axiológicos del Estado: libertad, igualdad y fraternidad y todos los preceptos fundamentales de la Carta Constitucional.

PALABRAS CLAVE: ACCIÓN COLECTIVA - CONTROL – POLITICAS PUBLICAS.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu as distinções das três funções estatais – legislativa, executiva e judiciária – exercidas de forma independente, mas coordenadas entre si para a efetividade dos direitos e garantias fundamentais constitucionais.

A partir do término da ditadura política brasileira, o controle das políticas públicas desenvolvidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, passou a ser exercido pelo Poder Judiciário, como tentativa de se efetivar os direitos fundamentais lato sensu, resultado de um amplo processo de redemocratização do País.

A concepção de direitos fundamentais trazidos pela Lei Fundamental, representou uma mudança de postura do Estado, passando do modelo abstencionista para o modelo prestacional, pela implementação de políticas públicas pelo Estado interventor, como mediador para a garantia desses direitos.

O primeiro desafio deste trabalho é conceituar políticas públicas como objeto do direito, como também diferenciá-las das “políticas de Estado” e das “políticas de governo”, de tal forma a desafiar a difícil solução do controle judicial na conformação ou aplicação das políticas públicas, os modos de exigir o seu cumprimento em juízo através das medidas judiciais coletivas.

2 A CONCEPÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A pessoa humana é o centro do Estado de Direito, cujo regime jurídico reconhece direitos que são fundamentais porque provém da dignidade que lhe é inerente, e a este respeito o Estado efetua tal reconhecimento estabelecendo procedimentos de garantia .

Tais procedimentos são concretizados por meio de políticas públicas, como atuação concreta dos direitos sociais pelo Estado. Assim, segundo Bucci, os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional.

Defende Bucci a existência de uma razão intrinsecamente jurídica que inspira o delineamento epistemológico dessa nova figura no direito, e que está relacionada com a profunda transformação que se operou no universo jurídico do século XX, a partir do momento em que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais.

A evolução desses direitos e garantias fundamentais evidencia a necessidade de construção de um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.

A polêmica sobre os direitos a prestações, sobre o caráter e tarefas do Estado quanto aos direitos fundamentais, deve ser avaliado segundo Alexy, de acordo com a situação atual da sociedade .

Bucci destaca que no contexto brasileiro, a polêmica é ainda mais acirrada uma vez que o desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população.

Inaceitável sob o ponto de vista político e social, que os direitos sociais sejam inexecutáveis, bem como sob o ponto de vista jurídico seria “tornar inócua o qualitativo de ‘Estado Social de Direito’ afirmado no artigo 1º da Constituição”.

Em nosso direito constitucional, postula-se a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (artigo 5º, §1º da CF), compreendido de duas formas: como um mandado de otimização de sua eficácia, no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes a maior eficácia possível; para o legislador além de atuar no sentido de concretização do direito fundamental, encontra-se proibido de editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade da norma de direito fundamental – caráter vinculante das normas de direitos fundamentais, ressaltando o dever específico dos poderes públicos de respeitar e promover os direitos fundamentais.

3 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO

Há um grande interesse na academia em estudar políticas públicas, especialmente pela crescente escala da intervenção do Estado e a complexidade da governança nos dias atuais, com problemas sociais mais complexos a serem resolvidos e decididos pelo setor público, pela sociedade civil e pela iniciativa privada. O foco da pesquisa acadêmica em relação à política passa a ser analisada mais do ponto de vista dos resultados que das estruturas e instituições.

A importância do estudo das políticas públicas pode ser colocada sob o ângulo prático e acadêmico. Do ponto de vista prático, exige uma melhor compreensão dos agentes políticos, dos grupos de interesse e dos cidadãos, permite uma ação mais qualificada e mais eficaz.

Aduz Schimidt, que

para o cidadão é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais os interesses que estão em jogo, quais as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos.

Para conceituar políticas públicas, Bucci afirma que o primeiro desafio para o trabalho sistemático com a categoria das políticas públicas é identificar o objeto de que se está falando. Coloca-se o problema de saber qual a forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico, que assume uma política pública.

Aduz que as políticas públicas têm distintos suportes legais, podendo ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis ou ainda em normas infralegais e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, a exemplo dos contratos de concessão de serviços públicos.

Destaca a autora acima citada, que a política pública é definida como um programa ou um quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, ou seja, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou, segundo a ótica dos juristas, concretizar um direito.

Considera-se política pública, segundo Aith, “a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do estado democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”.

Resulta sugestiva a análise feita por Bucci, no sentido de que as políticas públicas devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que culminam na escolha racional e coletiva de prioridades, para definir o que sejam interesses públicos reconhecidos pelo direito. A temática das políticas públicas está ligada à discricionariedade do administrador público e apresentação de pressupostos materiais que informem a decisão da ação administrativa, de tal forma a tornar viável o controle posterior dos motivos.

3.1 Políticas de Estado e Políticas de Governo

No estágio atual de nossa organização política, as diretrizes e objetivos das políticas públicas são opções políticas que cabem aos representantes do povo, ao Poder Legislativo que as organiza em forma de lei, incumbindo a sua execução ao Poder Executivo, pela clássica tripartição das funções estatais em legislativa, executiva e judiciária.

Discorre Bucci, entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições.

Adentrando-se na análise das políticas de Estado e políticas de governo e suas diferenciações, pode-se concluir antecipadamente que ambas estão sujeitas às regras definidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como todas devem, necessariamente, ter como finalidade o interesse público e a promoção e proteção dos direitos humanos.

86

O sujeito ativo das políticas públicas é o Estado (o próprio termo pressupõe a participação estatal), através de sua Administração Direta ou Indireta, e através de seus poderes constituídos (Legislativo e Judiciário). Nesse sentido o Estado planeja, elabora, executa, financia e realiza as políticas públicas, por meio de instrumentos normativos, de acordo com as diretrizes e critérios constitucionais.

Tem se admitido para a consecução das políticas públicas a participação ativa da sociedade civil organizada, como parceira na elaboração e financiamento dessas políticas, não se concentrando tão somente no governo constituído.

Para diferenciar as políticas de Estado e de governo, Bucci afirma que a política pública tem um componente de ação estratégica, uma vez que incorpora elementos sobre a ação necessária naquele momento determinado e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, defende que há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas (são as chamadas políticas de Estado) e há outras que se realizam como parte de um programa maior, são as chamadas “políticas de governo”.

Nesse sentido as políticas públicas de Estado objetivam a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito, das garantias da soberania nacional e da ordem pública, quando voltada a estruturá-lo com condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção de direitos humanos.

Quando os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo.

Os objetivos das políticas de governo podem ser políticas pontuais, voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos, dotados de uma maior flexibilização e de maior especificidade em seus objetivos. Os objetivos das políticas de governo são de aumentar a eficácia e a efetividade das ações de promoção e proteção dos direitos humanos, através da estrutura estatal já existente e utilizando-se dos mecanismos democráticos já estabelecidos.

Dessas afirmações, conclui-se que algumas políticas públicas só podem ser executadas pelo Estado, por serem políticas de relevância e consolidadoras das instituições que formam o Estado Democrático de Direito, não sendo delegadas a terceiros. Para as políticas de Estado exige-se continuidade e perenidade, que são mantidas pelas variações de governantes.

Contrario sensu, as políticas públicas de governo podem variar de acordo com a troca de governantes, podendo sua execução ser delegada a terceiros, total ou parcialmente, limitada certamente pelo ordenamento jurídico e voltadas à consecução dos objetivos constitucionais.

Finalizando, Bucci afirma que a política pública tem um componente de ação estratégica, uma vez que incorpora elementos sobre a ação necessária naquele momento determinado e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, defende que há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas (são as chamadas políticas de Estado) e há outras que se realizam como parte de um programa maior, são as chamadas “políticas de governo”.

4 CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER JUDICIÁRIO

As atividades legislativa, governativa e executiva relativamente à formulação de políticas públicas, implicam em uma série de problemas a serem analisados pelo Poder Judiciário, o modo de controle dos programas para a consecução das políticas públicas.

A questão da justiciabilidade das políticas públicas gera discussões sobre o equilíbrio entre os poderes estatais, que está longe de ser equacionado.

Lopes questiona a justiciabilidade das políticas públicas, pois o primeiro impasse trata-se de saber se os cidadãos em geral têm ou não o direito de exigir em juízo, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. O segundo impasse trata-se de saber se e como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas.

De qualquer forma a Constituição expressa no artigo 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário à lesão ou ameaça a direito individual e da coletividade, a possibilidade de controle da matéria sobre política pública torna-se inquestionável.

As políticas públicas passam a fazer parte da matéria prima com a qual trabalha o Poder Judiciário, tornando-se elemento essencial da decisão judiciária,

revelando o papel do Judiciário em nossa sociedade e o processo como mecanismo disciplinador da atividade jurisdicional do Estado.

Resta, no entanto, quais os pontos das políticas públicas podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, sem que haja conflito entre os poderes estatais na ordem de suas competências.

Destaca Bucci que, em regra, a técnica decisória utilizada teria paralelo no controle judicial dos atos administrativos (desvio de poder e não sindicabilidade do mérito), mas que algumas fundamentações têm enfrentado a “ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir recursos públicos” entre outros pontos, denotam a temática do ativismo judicial, colocando em destaque a questão sob o prisma da “reserva do possível”, já identificada na jurisprudência Alemã, que nada mais expressa senão o fato de que os direitos sociais têm custos e que, no limite, pode haver concorrência pelo atendimento desses direitos. Assim, destaca que o efeito indesejado desse fato é o deslocamento do processo de seleção de prioridades e reservas de meios, ponto central de qualquer política pública, dos Poderes Executivo e Legislativo.

Para que a jurisdição obtenha resultados positivos na realização de múltiplos objetivos sociais, dirimindo falhas do mercado ou do processo político, atuando como produtor de decisões sociais é preciso ensinar aos interessados (individuais e coletivos) o amplo acesso à tutela jurisdicional, conferindo iniciativa em defesa dos valores juridicamente protegidos.

Quanto à jurisprudência brasileira em matéria de políticas públicas e seu controle judicial é ainda embrionária, mesmo porque as decisões a ela relacionadas não remetem às questões como de políticas públicas, mas são indexadas como questões do direito comum. Tais matérias vêm sendo apreciadas em ações civis públicas, legitimadas pelo Ministério Público estadual e federal.

A exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 foi promovida contra veto do Presidente da República, incidente sobre o parágrafo segundo do art. 55 da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), convertida, posteriormente, na Lei 10.707/2003, destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária de 2004, o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, promulgada justamente para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.

A partir da ADPF 45, o Ministro Celso de Mello aproveita para discutir pontos importantes: (1) a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental, (2) a dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal, (3) considerações em torno da cláusula da “reserva do possível” e (4) a necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo substancializador do “mínimo existencial”.

Quanto a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário, o Ministro reconheceu a qualificação da ADPF como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas,

quando, previstas na Constituição, tal como ocorre no caso da EC 29/2000, venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Carta Política.

Em se tratando de políticas públicas em relação a sua conformação ou aplicação, as decisões dos tribunais se posicionam não em relação ao mérito ou à discricionariedade do ato administrativo, mas ao desvio de poder, ao descaso governamental com os direitos básicos do cidadão e à incompetência na implementação dos programas das políticas públicas e sua gestão orçamentária. Também pela omissão dos órgãos estatais, pelo descumprimento de seus encargos político-jurídicos, comprometendo a eficácia e a integridade de direitos individuais e coletivos constitucionais.

4.1 A tutela coletiva como controle da conformação ou aplicação das políticas públicas

A defesa dos direitos e garantias fundamentais, na ordem jurídica vigente, instituída pela Constituição Federal de 1988, ampliou o rol de direitos sociais (direitos da cidadania), em respeito aos indivíduos coletivizados, e na mesma proporção ampliou os instrumentos para a efetiva defesa dos direitos coletivos, pela instrumentalidade substancial e maior efetividade do processo.

Os direitos coletivos surgem da convivência da pessoa humana inserida na sociedade em que vive, constituindo relações jurídicas de caráter público ou privado, às quais o Estado, através de seu poder-dever, autolimita e impõe remédios processuais para tutelar os conflitos pertinentes a tais interesses metaindividuais ou transindividuais.

Os instrumentos processuais postos à disposição, pela ampliada área de abrangência da proteção jurídica na esfera dos direitos coletivos, concretizou e fortaleceu a tutela jurisdicional, no sentido de que há um elenco expressivo de ações, dando tratamento coletivo às demandas: Ação Civil Pública (Lei 7.347/85 – Lei 8.078/90 Código de Defesa do Consumidor), Ação Popular (artigo 5º, LXXIII, CF - Lei 4.717/65), Mandado de Segurança Coletivo (artigo 5º, inciso LXX, CF - Lei 1.533/51), Mandado de Injunção (artigo 5º, inciso LXXI, CF).

Importante destacar que os instrumentos processuais coletivos estão à disposição dos cidadãos, pela legitimação coletiva (direta ou substitutiva) de entes definidos em lei e no próprio texto constitucional para o exercício do controle dos atos praticados pela administração pública, um verdadeiro arsenal cívico para a conformação ou aplicação das políticas públicas

4.1.1. Natureza dos direitos coletivos – Interesse Público e Interesse Privado

Quando se busca a identificação do que venha a ser interesse privado e interesse público, depara-se com os interesses inseridos no contexto coletivo, e como apregoa MAZZILLI, a tradicional divisão interesse público/privado não pode limitar-se à definição quanto aos seus titulares, pois a noção de interesse público é mais abrangente, alcançando também os interesses da coletividade como um todo, como os interesses individuais indisponíveis, os individuais homogêneos, os coletivos e os difusos, que não se identificam com essas duas categorias.

O mesmo autor buscou distinguir didaticamente as diversas formas de interesse, iniciando seu estudo pelo interesse público, identificado com o conceito de bem geral, da coletividade como um todo, não coincidindo, necessariamente, com o interesse do Estado enquanto pessoa jurídica, por vezes os interesses difusos se identificam com o interesse público, a exemplo do meio ambiente.

Uma das grandes contribuições de Renato ALESSI foi identificar a existência de interesse público primário e interesse público secundário, definidora da titularidade exclusiva do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público e o interesse da coletividade como um todo.

Como já afirmado, o conceito de interesse público abrange tanto o interesse público primário, como o interesse público secundário, nem sempre coincidindo, pois o interesse público primário é o interesse do bem geral, o interesse da sociedade ou da coletividade (grifo nosso), alcançando também os interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; como interesse público secundário qualifica como o interesse que é voltado para a consecução dos fins da pessoa de direito público relativo ao Estado, não havendo, muitas vezes, relação entre os interesses do Estado com o bem geral, com o efetivo interesse da coletividade.

Em contrapartida ao interesse público, o interesse privado diz respeito ao indivíduo, submetido ao regime jurídico de direito privado, caracterizado, principalmente, por sua disponibilidade e pelo princípio da autonomia da vontade e da igualdade das partes na relação jurídica.

90

A dicotomia entre a divisão de público e privado remonta à concepção romana sobre direito, onde efetivamente havia o indivíduo e o Estado, não cogitava-se de “corpos intermediários”, assim denominado por Montesquieu, até nosso dias, com o crescimento do processo corporativo, onde o indivíduo foi agregado compulsoriamente ao sistema vigente, através de grupos sociais organizados, evoluindo para a solução coletiva desses interesses, de forma mais eficaz.

Foi com CAPPELLETTI, que a tradicional dicotomia entre os dois direitos sofreu as suas primeiras críticas, demonstrando a existência de uma categoria de interesses que pairam acima da dicotomia existente entre direito privado e direito público, hoje, como visto anteriormente, catalogados como interesses públicos primários, trazendo certa inquietação aos estudiosos do direito, em especial, como a tutela de tais direitos poderia ser concedida à luz do pensamento processualista vigente no atual Código de Processo Civil, através de sua formação exclusivamente individualista, um estreitamento das oportunidades de ajuizamento da demanda coletiva.

A Constituição brasileira de 1988 dedicou o Título II para o tratamento dos Direitos e Garantias Fundamentais. No Capítulo I, especificamente cuida dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, ou seja, junto da alusão a direitos aparece a menção a deveres; de outra forma não adjetiva somente direitos individuais, acrescenta os direitos coletivos, revelando progresso não só ideológico, mas cultural, denominados em conjunto à respectiva tutela de tais direitos, quando violados, direitos insertos nos direitos humanos.

4.1.2 A legitimação ativa da coletividade – participação democrática da coletividade

MANCUSO expõe precisamente, que o interesse processual e titularidade do direito material, vêm, paulatinamente, cedendo espaço a concepções modernas, alterando também o próprio conceito de jurisdição que, deixando de ser órgão substitutivo das querelas individuais, para ser “instrumento de realização efetiva da ordem jurídica, nesta compreendido tudo o que seja justo, ético, legítimo, e não somente aquilo que é suscetível de apropriação individual”.

Profere o mesmo autor, que os interesses difusos constituem situações diferenciadas, na medida em que se apresentam como relevantes para toda uma coletividade ou ao menos para um segmento ou categoria desta, sendo que nada disso será alcançado, enquanto o interesse processual for concebido em função da afetação do direito subjetivo violado ou ameaçado ao seu titular.

A tutela dos interesses coletivos será tanto eficaz à medida que se reconhecer o interesse processual como a partir da necessidade de tutela a interesses legítimos e socialmente relevantes, desde que se trate de ações com finalidade metaindividual.

A legitimidade para agir é uma categoria processual, e segundo alguns autores, a legitimação para agir corresponde ao interesse de agir, contudo tal afirmação pode se revelar controvertida, pois o legislador pode favorecer determinada pessoa para ser titular da ação, dentre vários interessados na tutela jurisdicional, a exemplo do representante que detém a legitimidade e o representado remanesce com o interesse de agir.

Efetivamente, a legitimação ad causam caracteriza-se pela correspondência ou não entre a pretensão do direito subjetivo material e a pessoa favorecida pela norma – autor, e réu, correspondência ou não entre o titular da resistência e a pessoa em situação de sujeição.

Nos conflitos intersubjetivos, as partes se apresentam em situações jurídicas individuais, facilitando a atuação do juiz, que analisará a posição de vantagem e desvantagem das partes determinadas pela norma. Em contrapartida, a legitimação ad causam nos conflitos supraindividuais sofre limitações, em especial na defesa dos interesses difusos, que se caracterizam pela indeterminabilidade de seus titulares, indivisibilidade do objeto, que estão ligados entre si por circunstâncias de fato, não há, portanto, vínculo jurídico entre as pessoas pertencentes ao grupo.

Na legitimação ativa nas ações coletivas que tenham como objeto as políticas públicas pelos governantes, na omissão destes ou na ingerência financeira para a implementação dos direitos sociais consagrados na Carta Constitucional, a coletividade passa a ser substituída processualmente por entes co-legitimados (artigo 5º da Lei 7.347/85 e artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor), destacando-se essencialmente a legitimidade do Ministério Público federal ou estadual para resguardar os direitos sociais vinculados às políticas públicas.

A participação popular nas políticas públicas é princípio basilar para a estruturação da Administração Pública em nossa atualidade, mantendo o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública, aumentando o grau de eficiência de

sua atuação, por meio de institutos participativos voltados para a concretização dos direitos sociais.

Essa concepção de gestão pública participativa, que evoluiu com a transformação do Estado, passa pela avaliação dos princípios norteadores da Administração Pública, e da consecução das políticas públicas, essenciais para a consolidação da cidadania, pela ideia de controle externo sobre a gestão pública. para a consolidação da cidadania, pela ideia de controle externo sobre a gestão pública.

Há, portanto uma qualificação da participação da sociedade na conformação ou aplicação das políticas públicas quer pela participação direta em suas formulações e efetivação, quer pela legitimação ativa da coletividade por meio da substituição processual – legitimação extraordinária – nas demandas judiciais coletivas, como controle jurisdicional dos atos administrativos contrários ao cumprimento dos direitos fundamentais, resguardos pela Constituição Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar, sem a pretensão de esgotar o tema, a participação da coletividade na conformação ou aplicação das políticas públicas, por meio do controle jurisdicional dos atos da administração pública para a consecução dos fins públicos dessas políticas.

92
Entender que a interação entre a sociedade e o Estado na condução de políticas públicas é princípio constitucional e imperativo legal, de tal forma que a administração pública, por seus órgãos da administração direta ou indireta, por permissão ou concessão de suas atribuições, indispensável a participação social nessas política públicas, de tal forma a atender os objetivos da administração pública, bem estar coletivo e justiça social.

Com efeito, os instrumentos processuais postos à disposição, pela ampliada área de abrangência da proteção jurídica na esfera dos direitos coletivos, concretizou e fortaleceu a tutela jurisdicional, no sentido de que há um elenco expressivo de ações processuais, dando tratamento coletivo às demandas: Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo e Mandado de Injunção.

A ampliação do rol de legitimados substituindo processualmente a coletividade, ampliou o acesso à justiça da camada da sociedade menos favorecida. Ao Ministério Público a legitimação por excelência, este tem por funções institucionais, entre outras, a defesa da ordem jurídica e a defesa dos interesses sociais, expressão que abrange todos os interesses considerados de relevância social, dentre os quais se situa a proteção, através da ação coletiva, dos interesses coletivos, por inúmeras vezes levados ao descaso pelos governantes.

Infere-se da presente pesquisa, o conceito de políticas públicas como atuação do Estado, como todas as formas de intervenções possíveis e legais do Poder Público na vida social, dirigidas à realização de direitos sociais por cada cidadão individualmente, possibilitando um controle social sobre o seu mérito de tal forma

a atender os princípios axiológicos do Estado: liberdade, igualdade e fraternidade e todos os preceitos fundamentais da Carta Constitucional.

6. REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

ALESSI, Renato. Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano. 3ªed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALEXY, Robert. Teoria de los Derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Politicos Y constitucionales, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari: O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. La Tutela degli Interessi Diffusi nel Diritto Comparato. Milão: Giuffrè, 1976.

DIAS, Jean Carlos. O controle Judicial de políticas públicas. São Paulo: Método, 2007.

HERMANY, Ricardo. Novos Paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regulação dos atos da administração. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos. (org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal). Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: Direitos humanos, direitos sociais e justiça. (org. José Eduardo Faria). São Paulo: Malheiros Ed., 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e legitimação para agir. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

SALLES, Carlos Alberto de. Políticas Públicas e Processo: a questão da legitimidade nas ações coletivas. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais – 3 ed. rev. Atual e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHIMIDT. João Pedro. Para entender as políticas públicas: Aspectos conceituais e metodológicos. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos. (org.Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal). Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

TORNARÍA. Felipe Retondo. Derechos Fundamentales y administración pública. In: Direitos Sociais e Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos. (org.Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal). Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.