

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JOSE EVERTON DA SILVA

VINICIUS PINHEIRO MARQUES

MARIE JOAN NASCIMENTO FERREIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vinicius Pinheiro Marques; Jose Everton da Silva; Marie Joan Nascimento Ferreira.– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-682-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou o XV Encontro Internacional do CONPEDI, nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2026, na cidade de Alicante, Espanha, reafirmando o compromisso com a valorização da pesquisa científica em Direito e promovendo a internacionalização da construção acadêmica jurídica brasileira.

Os Grupos de Trabalho se apresentaram nas dependências da Universidade de Alicante, no caso específico, o Grupo de Trabalho em Direito Administrativo e Gestão Pública I, que foi coordenado pelos professores doutores José Everton da Silva, Marie Joan Nascimento Ferreira e Vinícius Pinheiro Marques, com amplo debate pelos autores presentes, de forma harmônica e enriquecedora para todos e todas que estavam assistindo e apresentando.

A relação dos trabalhos é composta de 6 (seis trabalhos), ora apresentados por doutores, doutorandos, mestres e mestrandos, com temas atualizados e intrigantes, que fazem parte do cotidiano da carreira jurídica, como segue na ordem de apresentação:

O primeiro trabalho apresentado pela autora Grace Ladeira Garbaccio com o título “Licitações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Inclusão Social da Agenda 2030 no Brasil”, teve como objetivo a sensibilização nas contratações locais pelo governo. As discussões trazidas pelos autores são relevantes e demonstram que apesar da base legal robusta, a implementação de contratações sustentáveis e inclusivas exige estrutura administrativa, capacitação e avaliação de resultados.

Na segunda apresentação, a autora Loyane Soares Neves com o título “Governança Ambiental e Coordenação Institucional no Licenciamento Ambiental Brasileiro: a Controvérsia do §6º do art. 44 da Lei n. 15.190/2025 em Perspectiva Comparada” demonstrou a flexibilização nas manifestações quanto à emissão de licenças, porém sem caráter vinculante ou condicionante. A partir da análise jurídico-institucional comparada com a Diretiva 2011/92/UE e indicadores de rigor de políticas ambientais da OCDE, o trabalho apresentado permite uma discussão na perspectiva de que a nova regra reconfigura a relação entre a autonomia da autoridade licenciadora e o controle técnico e que o sucesso do modelo dependerá da qualidade da fundamentação e da transparência das decisões.

A autora Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, a terceira apresentação, com o título “Desafios da Administração Pública na Responsabilização de Empresas por Danos Ambientais: o Processo Administrativo Sancionador como Instrumento de Governança Ambiental”, demonstrou que as sanções aplicadas devem ser condizentes com o perfil do infrator para contribuir com a governança ambiental. O trabalho apresentado trouxe contribuições para o debate no sentido de que o processo sancionador ambiental transcende a função meramente punitiva para constituir instrumento de política pública e que tal perspectiva é condição para a proteção ambiental efetiva em escala compatível com os compromissos da Agenda 2030.

A quarta apresentação dos autores Geyson José Gonçalves da Silva e Daiane Sandra Tramontini, teve como título “A Proteção Jurídica dos Usuários de Serviços Públicos no Brasil: Uma Análise a partir da Lei n. 13.460/2017”, direcionando a aplicação da proteção do consumidor aos usuários do serviço público brasileiro. Os debates trazidos pelos autores enfatizam que a governança participativa criada pelos diplomas normativos (estruturada em ouvidorias, conselhos e Cartas de Serviços) será efetiva se a administração incorporar uma cultura de transparência e controle social contínuo, fortalecendo a legitimidade democrática.

Na quinta apresentação, o autor Marcus Aurélio Vale da Silva, com o título “O Uso do Poder de Compra do Poder Público para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável”, consignou a importância do poder de compra do serviço público para fortalecer o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresentado traz a reflexão no viés de que para as compras públicas induzirem mercados sustentáveis e o desenvolvimento nacional, é preciso ir além de cláusulas ambientais esporádicas e adotar três soluções como institucionalização dos processos, coordenação intersetorial e mensuração contínua de impactos.

Por último, o título “Direito Fundamental à Boa Administração e Realidade Social”, dos autores Lucas Soares e Silva e Edinilson Donisete Machado, apresentando o protagonismo dos grupos vulneráveis e o dever do Estado para superar as desigualdades históricas e estruturais. O debate trazido pelos autores permite refletir que, alinhado aos objetivos da Constituição, o direito deve promover a justiça social, a participação cidadã e a melhoria das condições de vida. Isso exige garantir o protagonismo de grupos vulneráveis e impor ao Estado o dever de superar desigualdades estruturais.

Excelente leitura para todos e todas e felicitações aos autores pelos trabalhos apresentados!

Prof. Dr. José Everton da Silva - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Prof. Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques – Universidade Federal de Tocantins (UFT)

DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO E REALIDADE SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AND SOCIAL REALITY

**Lucas Soares e Silva
Edinilson Donisete Machado**

Resumo

O presente artigo apresenta reflexões críticas sobre o direito fundamental à boa administração, considerando a realidade social brasileira sobre a qual incide essa noção determinante do agir administrativo. Adota-se como base epistemológica a perspectiva materialista, que compreende o direito, inclusive o Direito Administrativo, como instrumento jurídico-político de dominação, evidenciado pelas permanências patrimonialistas na história brasileira. O procedimento metodológico adotado consiste em uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-dogmático e crítico. Examina-se a incorporação, no campo dogmático, da releitura do Direito Administrativo a partir dos valores constitucionais, reinterpretando institutos como discricionariedade e interesse público. À luz da teoria crítica dos direitos humanos, sustenta-se que direitos resultam de lutas emancipatórias concretas, demandando conteúdo social efetivo. O estudo, estruturado em três seções, aborda: i. bases epistemológicas para uma crítica do Direito Administrativo; ii. análise da natureza, conteúdo e reflexos práticos do direito à boa administração; e iii. exame crítico de sua aplicação na realidade brasileira, destacando tensões entre governança, participação popular e influências liberais, neoliberais e eficientistas. Conclui-se que o conteúdo substancial desse direito deve estar comprometido com a justiça social, a participação cidadã e a transformação das condições materiais de vida, assegurando protagonismo a grupos vulnerabilizados e impondo ao Estado o dever de superar desigualdades históricas e estruturais, em consonância com os objetivos fundamentais da Constituição Federal.

Palavras-chave: Direito fundamental à boa administração, Governança, Realidade social, Teoria crítica dos direitos humanos, Justiça social

Abstract/Resumen/Résumé

This article presents critical reflections on the fundamental right to good administration, considering the Brazilian social reality upon which this guiding notion of administrative action operates. It adopts a materialist perspective as its epistemological foundation, understanding law, including Administrative Law, as a juridical-political instrument of domination, as evidenced by the persistence of patrimonialist practices in Brazilian history. The methodological approach employed is qualitative, with a theoretical-dogmatic and critical orientation. The study examines, within the dogmatic field, the reinterpretation of Administrative Law in light of constitutional values, revisiting concepts such as administrative discretion and public interest. Drawing on the critical theory of human rights,

it argues that rights emerge from concrete emancipatory struggles and therefore require a substantive social grounding. Structured in three sections, the article addresses: i. epistemological foundations for a critique of Administrative Law; ii. analysis of the nature, content, and practical implications of the right to good administration; and iii. a critical examination of its application in the Brazilian context, highlighting tensions among governance, popular participation, and liberal, neoliberal, and efficiency-driven influences. The study concludes that the substantive content of this right must be committed to social justice, citizen participation, and the transformation of material living conditions, ensuring the protagonism of vulnerable groups and imposing upon the State the duty to overcome historical and structural inequalities, in accordance with the fundamental objectives of the Federal Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental right to good administration, Governance, Social reality, Critical theory of human rights, Social justice

Introdução

O presente estudo apresenta algumas reflexões críticas acerca do direito fundamental à boa administração, levando em consideração a realidade social sobre a qual recai essa noção determinante do agir administrativo. A finalidade do artigo é a definição de premissas para a identificação do conteúdo do direito fundamental à boa administração.

Estabelece-se como bases epistemológicas para a crítica a perspectiva materialista, que concebe o direito e, conseqüentemente, o Direito Administrativo, não somente como ciência normativa a regulamentar o convívio social, mas como instrumento jurídico-político de dominação. Essa condição é ilustrada pela história brasileira, a qual, no âmbito da Administração Pública, tem refletido permanências de práticas patrimonialistas. Nesse contexto, no campo dogmático, incorpora-se, a partir de discussões no âmbito do Direito Constitucional, a releitura do Direito Administrativo pelos valores normativos da Constituição, o que, ao menos no âmbito teórico, determina a reinterpretação de institutos mantenedores de desvios e privilégios, como a noção de discricionariedade, de superior interesse público, dentre outros. Por fim, a partir da teoria crítica dos direitos humanos, tem-se que direitos são resultados de lutas emancipatórias concretas, e não da mera criatividade legislativa, demandando para sua estabilização efetiva a existência de um conteúdo social.

Tais parâmetros estão reunidos na primeira seção do artigo, intitulada bases epistemológicas para uma crítica do direito administrativo, indicando, dessa forma, a necessidade de identificação do conteúdo do direito fundamental à boa administração tanto nos valores e finalidades constitucionais, como nos anseios sociais por justiça social.

A seção seguinte expõe uma síntese de estudos atuais sobre o direito à boa administração, sua natureza e conteúdo jurídico, além de seus reflexos práticos. Tal como projetado, cuida-se de um direito a estabelecer pretensões subjetivas inéditas, impactando consideravelmente no controle da administração, desde o planejamento até os resultados de suas políticas públicas. Por reconfigurar a noção de discricionariedade, de controle, motivação e responsabilidade estatal, o direito à boa administração se apresenta como instrumento de alto potencial jurídico-político para a concretização de promessas democráticas.

Por fim, a terceira seção se volta à realidade social brasileira e à análise crítica do direito fundamental à boa administração. A questão que se apresenta é sobre a capacidade do direito à boa administração para além do campo semântico. Nesse contexto, identifica-se o forte atrelamento de sua fruição às noções de governança pública, transparência e participação popular, mas também às perspectivas liberais (em termos de direitos de primeira geração), neoliberais (em termos econômicos) e eficientistas. Com isso, o desafio passa a ser encontrar

no seio social expressões capazes definir um conteúdo do direito fundamental à boa administração, que o vincule à maximização da dignidade da pessoa humana, por ser esse o maior compromisso da Constituição Federal. Por outro lado, vislumbra-se que tal conteúdo contribua para evitar a insistente captação dos institutos jurídicos pelas lógicas de permanências da Administração Pública brasileira.

Considerando os objetivos centrais da Constituição e seus fundamentos, a vulnerabilidade das pessoas, por sua concretude, apresenta-se como elemento central na definição substancial de tal direito e do agir administrativo. A releitura proposta indica que premissas básicas para a identificação do conteúdo do direito fundamental à boa administração são, em caráter exploratório, que a boa administração deve incidir sobre a realidade social brasileira, considerando suas peculiaridades, e estar comprometida com a justiça social, com a participação cidadã e com a transformação social; que, para além da boa governança, oriente-se finalisticamente à transformação das condições materiais da vida, especialmente aquelas que geram e perpetuam vulnerabilidades; que a participação popular assegure o protagonismo dos sujeitos sociais e dos grupos vulnerabilizados na formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas que lhe dizem respeito; que a noção responsabilidade do Estado, para além da tradicional responsabilidade civil, incorpore o dever do Estado de promover justiça distributiva, de superar desigualdades históricas, estruturais e territoriais que limitem o acesso aos direitos sociais e à cidadania.

O procedimento metodológico adotado consiste em uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-dogmático e crítico, estruturada a partir de três eixos complementares: i. análise dogmático-constitucional do direito fundamental à boa administração, com base na releitura dos institutos do Direito Administrativo à luz da Constituição; ii. crítica materialista do direito, compreendendo-o como forma jurídico-política inserida em determinadas condições históricas e sociais, especialmente no contexto brasileiro; e iii. reconstrução normativa, orientada pela teoria crítica dos direitos humanos, com o objetivo de identificar parâmetros materiais para a definição do conteúdo do referido direito fundamental. Esses são os contributos que se pretende com o presente artigo, tendo em consideração se tratar de um tema cujos sentidos jurídico, político e histórico estão em disputa.

1. Bases epistemológicas para uma crítica do Direito Administrativo

A construção de uma crítica requer, antes de tudo, uma determinação metodológica que indique sua perspectiva. Isto é, demanda a apresentação do ponto de partida da crítica. Desse modo, importa assinalar que o direito, e, no caso, o Direito Administrativo, no contexto do

presente estudo, não será analisado unicamente por seu viés jurídico-formal. A partir de uma perspectiva marxista (NETTO, 2011)¹, o direito – assim como o próprio Estado – deve ser compreendido não somente como ciência normativa a regulamentar o convívio social, mas como expressões jurídico-políticas da dominação de classe². Nesse sentido, o Direito Administrativo emerge como instrumento normativo de organização da máquina estatal, cuja função, ao menos latente, no contexto social capitalista periférico, é garantir a reprodução das relações de produção e a manutenção da ordem social vigente. Na perspectiva proposta, o Direito Administrativo estabelece as condições de sujeição do administrado ao Estado, o qual, por sua vez, é hodiernamente instrumentalizado em favor de um projeto de dominação.

Portanto, uma reflexão crítica sobre o direito fundamental à boa administração exige mais do que a afirmação de sua existência ante os princípios e valores da Constituição Federal de 1988, da identificação de seu conteúdo normativo e dos reflexos de sua jurisdicionalidade. Implica, sobretudo, o enfrentamento de seus pressupostos epistemológicos e materiais, na medida em que a realidade brasileira insiste em refletir permanências decorrentes do escravismo, do patrimonialismo, do clientelismo, a despeito das mais radicais mudanças normativas, e, na mesma medida, de identificação de seu conteúdo social, ou seja, de sua efetiva expressão em lutas sociais emancipatórias. Utiliza-se, portanto, da perspectiva teórica da crítica dos direitos humanos, nos termos propostos por Helio Gallardo, que vê como fundamento dos direitos humanos “a formação social moderna” (GALLARDO, 2013, p. 48), consubstanciada na “sociedade civil, em sua dinâmica emergente libertadora ou, o que é semelhante, em seus movimentos e mobilizações sociais contestatórios” (GALLARDO, 2013, p. 48). Semelhante consideração pode ser vista por Joaquín Herrera Flores, para quem os direitos humanos demandam uma perspectiva que seja, em primeiro lugar, *nova*, no sentido de compreender a realidade de exclusão de direitos de boa parcela da população mundial; *integradora*,

¹ Quer se dizer que o método de análise é aquele que pretende, nas palavras de José Paulo Netto, “a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa”, para além da aparência fenomênica. Nesse sentido, tem-se a intenção de produzir um conhecimento teórico que se propõe ao “conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” (NETTO, 2011, p. 20-21).

² Pachukanis, nesse sentido, afirma que “a sociedade de classes não é apenas um mercado, no qual se encontram os possuidores de mercadorias, mas é, ao mesmo tempo, a arena de uma feroz guerra de classes, na qual o aparato do Estado é uma arma poderosa. Nessa arena, as relações se formam longe da definição kantiana de direito como delimitação da liberdade pessoal dentre de limites mínimos necessários para a convivência. Aqui, Gumpłowicz tem total razão quando declara que ‘tal gênero de direito nunca existiu, pois, como a medida da liberdade está condicionada apenas à medida de domínio do outro, a norma de convivência dita não a possibilidade de convivência, mas a possibilidade de domínio’. O Estado como fator de força tanto na política interna quanto na externa foi a correção que a burguesia se viu obrigada a fazer em sua teoria e prática do ‘Estado de direito’. Quanto mais a dominação burguesa for ameaçada, mais comprometedoras se mostrarão essas correções e mais rapidamente o ‘Estado de direito’ se converterá em sombra incorpórea, até que, por fim, o agravamento excepcional da luta de classes force a burguesia a deixar completamente de lado a máscara do Estado de direito e a revelar a essência do poder como violência organizada de uma classe sobre a outra” (PACHUKANIS, 2017, p. 151).

reivindicando a interdependência e a indivisibilidade de todos os direitos humanos; *crítica*, para reconhecer que os direitos humanos dependem da potencialização de “políticas de desenvolvimento integral, comunitário, local e, logicamente, controlável pelos próprios afetados, inseridos no mesmo processo de respeito e consolidação dos direitos” e, por fim, *contextualizada em práticas sociais emancipatórias*, de modo a protagonizarem os próprios atores sociais (HERRERA FLORES, 2009, p. 70-71).

Com isso, sob a concepção materialista e crítica dos direitos humanos, estes também lidos aqui como direitos fundamentais, é preciso questionar a forma como o Direito Administrativo se constituiu como instrumento técnico e autônomo, com pretensões de neutralidade e racionalidade³, mas que sustenta relações violadoras de direitos das mais variadas ordens.

No contexto brasileiro, por óbvio, essa estrutura jurídica assume contornos específicos em virtude de sua formação social. Nesse sentido, pensar bem a Administração Pública, ou o Direito Administrativo brasileiro, é pensar, antes de tudo, a condição do administrado e a efetividade de seus direitos. Desse modo, não se pode ignorar estar-se a falar de um conjunto de aparatos jurídicos construídos a partir da transposição transviada das instituições ibéricas ao Brasil, que gerou um padrão de sociabilidade fundado na pessoalidade e na informalidade, pelo qual o Estado foi historicamente percebido como extensão das relações privadas. O Estado brasileiro se formou, na perspectiva de seus pensadores clássicos, sob uma anacrônica estrutura patrimonialista, onde se cultivou, como expõe Sérgio Buarque de Holanda, uma ética de fundo emotivo (HOLANDA, 2014, p. 178) a impedir a plena assimilação de valores liberais. Nesse contexto, emerge a Administração Pública brasileira marcada, no plano fático, por valores domésticos, no bojo da qual opera um ethos autoritário e hierárquico a serviço de interesses pessoais das elites. Em termos práticos, segundo Caio Prado Júnior, nas próprias atividades essenciais do Estado a administração colonial era lamentável (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 354). Para o autor, toda a estrutura administrativa brasileira se forjou sob uma lógica que operava a serviço dos interesses exploratórios da metrópole e das elites agrárias, não representando, de fato, uma burocracia estatal aos que aqui estavam⁴. Essa herança resultou em um persistente

³ Para exemplificar, vale mencionar o conceito de Direito Administrativo de Hely Lopes Meirelles, que afirma: “o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. Ao detalhar o conceito, acrescenta que “conjunto harmônico de princípios jurídicos... significa sistematização de normas doutrinárias de Direito (e não de Política ou de ação social), o que indica o caráter científico da disciplina em exame, sabido que não há ciência sem princípios teóricos próprios, ordenados, e verificáveis na prática”. (MEIRELLES, 2016, p. 40).

⁴ De maneira ácida, dispõe que “assente numa tal base, a administração colonial não podia ser outra coisa que foi. Negligencia-se tudo que não seja percepção de tributos; e a ganância da Coroa, tão crua e cinicamente afirmada, a mercantilização brutal dos objetivos da colonização, contaminará todo mundo. Será o arrojo então geral para o lucro, para as migalhas que sobravam

modelo estatal patrimonialista, seletivo e excludente, e que conforma determinada ordem de valores.

A burocratização mais radical do aparelho estatal brasileiro, isto é, a assimilação definitiva de valores racionalizadores do direito, coincidente também com a urbanização, a industrialização e a consolidação do fenômeno das massas, além da expansão da intervenção estatal na seara social, e com o forte desenvolvimento do tecnicismo (COSTIN, 2010, p. 32), viria a ocorrer somente durante o governo de Getúlio Vargas. Nesse período, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visou-se a profissionalização da gestão pública por meio de critérios de mérito, racionalidade e impessoalidade.

Critica-se o fato de que essas reformas foram implementadas sob regimes autoritários e corporativistas, o que teria limitado sua efetividade democrática. No entanto, admitindo que o modelo burocrático traz em si muitos avanços em termos democráticos, por ora importa bastante a noção de que a característica fundamental da administração burocrática weberiana é a dominação pelo conhecimento (WEBER, 1994, p. 147). E, sob esta ótica, vemos a complexidade que ganha o Estado: organizado burocraticamente, ele se constitui pelo funcionamento procedimental de diversos órgãos, estruturados por cargos, que são ocupados por agentes capacitados, favorecendo a consolidação de uma classe de funcionários públicos, tecnocratas, formada por profissionais que dominam o conhecimento técnico, organizacional e comunicativo, e que vai se colocar em disputa pela manutenção e expansão de seu poder, de sua remuneração, antepondo-se à classe típica do capitalismo formada por empresários e rentistas (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 113). Assimila-se, portanto, os avanços do modelo burocrático, notadamente aqueles decorrentes da procedimentalização do agir administrativo (SHCIER, 2002, p. 99), representando razão e previsibilidade na prestação do serviço público, sem o completo abandono da lógica patrimonialista, agora imperante sobre outros vieses.

O recorte historiográfico mais recorrente após a análise dos impactos advindos das medidas implantadas no governo de Getúlio Vargas aponta para a reforma administrativa de 1967, sob o governo de Castelo Branco, capitaneada pelo ministro Hélio Beltrão (COSTIN, 2010, p. 59). A reforma em questão é usualmente relacionada à tentativa do Estado brasileiro em promover a descentralização e a desburocratização da máquina pública. Sua natureza é considerada desenvolvimentista, isto é, voltada ao desenvolvimento econômico-social (COSTIN, 2010, p. 59), e teve interessante impacto sobre as regras de planejamento orçamentário e execução do orçamento público. Por outro lado, a reestruturação dos cargos

do banquete real. O construtivo da administração é relegado para um segundo plano obscuro em que só idealistas deslocados debateram em vão” (PRADO JÚNIOR, p. 358).

públicos feita pelo DASP não teria fortalecido o sistema de mérito, tampouco a noção de carreira pública, uma vez que limitada aos níveis mais baixos, restando os cargos superiores aos famigerados critérios políticos (COSTIN, 2010, p. 62).

Essa reestruturação, no entanto, com forte influência na definição do sistema econômico e financeiro, segundo Gilberto Bercovici (2010, p. 78), estaria reverberando até os dias atuais, ultrapassando até mesmo a chamada Reforma Gerencial, coordenada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ocorrida na década de 1990, quando o Estado foi reconfigurado sob as diretrizes do novo gerencialismo, adotando o paradigma da eficiência, da avaliação de desempenho e da contratualização de resultados. Para Bercovici, referindo-se à criação de agências reguladoras – que, sob sua perspectiva, não são efetivamente independentes, mas sim parte da estrutura estatal –, as agências independentes “apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro” (2010, p. 89). O exemplo é importante a partir da perspectiva epistemológica, na medida em que também registra uma permanência sob a carapuça de um instituto outrora sofisticado, de modo que, na visão do autor, a reforma regulatória consistiria em uma nova forma de captura do fundo público, revelando-se, portanto, um novo patrimonialismo (BERCOVICI, 2010, p. 89). A inovação, referindo-se às reformas gerencialistas, não teria o condão de aprofundar a questão do controle público sobre o Estado⁵.

O direito fundamental à boa administração tem o dever de apresentar seu conteúdo e seu potencial de efetividade, portanto, diante dessas premissas históricas e da insistente incapacidade do sistema jurídico brasileiro em evitar permanências do patrimonialismo e dos aspectos negativos do sistema burocrático. Uma perspectiva epistemológica crítica exige, por um lado, a desnaturalização de conceitos centrais do Direito Administrativo – como discricionariedade e superioridade do interesse público –, o que, em grande medida, já vem sendo operada pelo constitucionalismo, e, por outro, a reconstrução de seu conteúdo à luz das lutas sociais concretas. Ultrapassar a perspectiva liberal em torno dos direitos fundamentais do administrado parece essencial à concepção de um direito condizente com os desafios sociais brasileiros.

Autores como Juarez Freitas, Gustavo Binenbojm e Humberto Ávila, ainda que não assumam uma perspectiva materialista, reconhecem a necessidade de reconfigurar o Direito

⁵ Conclui o autor: “ainda não se conseguiu adotar soluções eficazes e legítimas para impedir ou cercear o arbítrio e a irresponsabilidade da atuação do Estado, bem como sua corporativização e privatização. Para tanto, deve ser superado o ideário de controle liberal, ou seja, não basta simplesmente alargar as instituições de controle liberais tradicionais, desprezando-se o controle público e democrático pelos cidadãos. O desafio continua sendo encontrar um modo de submeter a critérios sociais e democráticos a atuação, ou omissão, do Estado, através de um controle político. A questão do controle democrático da intervenção econômica e social do Estado continua sem solução sob a democrática Constituição de 1988 e toda estrutura administrativa, ainda herdada da ditadura militar” (BERCOVINI, 2010, p. 89).

Administrativo à luz dos princípios constitucionais. A proposta de uma “filtragem constitucional” do Direito Administrativo, como defendida por Freitas, busca promover uma reinterpretação da discricionariedade administrativa e dos deveres dos gestores públicos, subordinando-os ao programa constitucional de direitos fundamentais. Trata-se do que o autor chama de guarda ampliada de constitucionalidade (FREITAS, 2014, p. 32). Binjenbojm, por sua vez, ao refletir sobre a constitucionalização do direito administrativo, conclui pela necessidade de assimilação de um novo paradigma da administração pública, que tem no dever de proporcionalidade como fundamento e técnica da decisão administrativa (BINENBOJM, 2010, p. 152), com a finalidade de otimizar a efetividade de direitos fundamentais, sejam de natureza individual ou coletiva. Nessa perspectiva, o resultado do raciocínio ponderativo é aquilo que se tem por melhor interesse público. Também no tema do interesse público, Humberto Ávila (2010, p. 216) propõe uma releitura radical do princípio da supremacia do interesse público, o qual, em sua visão, nem mesmo sustenta a natureza de norma-princípio, de modo que não estaria apto a ser ponderado com direitos fundamentais individuais ou coletivos. Cuidam-se as três reflexões de importante arcabouço teórico para se pensar o direito fundamental à boa administração, na medida em que não colocam o cidadão na condição de mero sujeito submetido à administração.

Contudo, até mesmo a tentativa de reconduzir o Direito Administrativo aos fins constitucionais pode também enfrentar limites estruturais. O Estado brasileiro, mesmo após a Constituição de 1988, tem operado sob forte influência da racionalidade neoliberal, marcada por reformas administrativas orientadas pela lógica da eficiência, da governança tecnocrática e da austeridade fiscal. A noção de boa administração, nesse contexto, corre o risco de ser capturada por um discurso que oculta as desigualdades materiais sob a retórica de modernização e controle de resultados.

Nesse cenário, pretende-se incorporar à discussão em torno do direito fundamental à boa administração a perspectiva materialista, bem como a teoria crítica dos direitos humanos, de modo a buscar um conteúdo que não ignore os mecanismos jurídicos de produção e reprodução das desigualdades no interior da administração pública, e que assegure alternativas concretas e efetivamente transformadoras da realidade social brasileira.

2. Direito fundamental à boa administração: natureza jurídica, conteúdo e reflexos práticos

As discussões em torno do direito fundamental à boa administração se intensificam com a promulgação da Carta de Nice, isto é, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

a qual empregou o *nomine iuris* “direito a uma boa administração” para definir direitos mínimos dos administrados frente aos órgãos e organismos da União.

O artigo 41⁶ da referida Carta, assegura, dentro do matiz liberal, o direito à imparcialidade, igualdades e duração razoável do processo, o contraditório na tomada de decisão desfavorável ao cidadão, o direito à transparência, em termos de acesso do cidadão aos processos que se lhe digam respeito, bem como ao direito à motivação das decisões. Além disso, prevê o direito de reparação civil por danos causados pela União e suas instituições, assim como o direito de o cidadão europeu se dirigir às instituições numa das línguas dos Tratados.

Independentemente do provável percurso histórico existente até a formatação do dispositivo mencionado acima, cuja demonstração demandaria um estudo autônomo, é possível utilizá-lo como um ponto de inauguração terminológica. Isso porque os direitos ali contidos já estavam, em alguma medida, assegurados em outros estatutos, seja de magnitude nacional, seja internacional. Ademais, a ideia de uma boa administração também pode ser atribuída à própria fruição natural do Estado de Direito (e do princípio republicano), quando há respeito às normas e aos valores a ele inerentes.

Ocorre, ainda, que o próprio Direito Administrativo foi se remodelando com o constitucionalismo, passando suas bases a serem reinterpretadas de acordo com os valores e fins da Constituição. O processo de constitucionalização do direito parte da força normativa da Constituição, que determina a filtragem constitucional do Direito Administrativo (BINENBOJM, 2014, p. 65), remodelando principalmente noções de discricionariedade e da supremacia do interesse público.

Portanto, é de se imaginar que a mencionada filtragem constitucional, por si – e tendo em vista o teor da Constituição Brasileira de 1988 em termos de direitos fundamentais e compromissos do Estado –, já delinearía, por um lado, pretensões subjetivas dos administrados em face da Administração Pública, e por outro, deveres dos gestores públicos em termos de políticas pública, incluindo seu planejamento e resultados, responsabilidade civil do Estado e eficácia dos direitos fundamentais.

⁶ Artigo 41.º Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, 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 dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12007P/TXT>.

Daí que se abre interessante cenário para a discussão da existência do direito à boa administração, com a natureza, ou não, de um direito fundamental autônomo, de seu conteúdo e sobre as características de sua judicialidade, uma vez que, do ponto de vista fático, o discurso em torno da boa administração como direito fundamental se insere em um campo de transição da crise do modelo de administração gerencial, notadamente ligado à ideia de eficiência e, não raro, adotado por perspectivas neoliberais de Estado.

Nesse contexto, Juarez Freitas o conceitua como o

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (2014, p. 21).

José Júnior Alves da Silveira (2020, p. 26), partindo da perspectiva de Ingo Sarlet, para quem a Constituição de 1988 já delineia os critérios da boa administração, é mais incisivo quanto ao fundamento jurídico desse direito, que decorreria, de modo implícito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da eficiência pública e da cláusula de abertura dos direitos fundamentais prevista no §2º do art. 5º da Constituição Federal. A boa administração, e sua expressão como direito do administrado, seria também inerente ao fundamento republicano da cidadania (SILVEIRA, 2020, p. 26). Nessa perspectiva, tenta-se sustentar que o centro da atividade administrativa passa a ser o indivíduo, seus direitos fundamentais e suas liberdades.

Em seu clássico Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello vincula o que denomina princípio da boa administração a um outro princípio constitucional explícito, o da eficiência, previsto no *caput* do art. 37. Para o professor, a eficiência não seria mais que uma faceta do princípio da boa administração, na medida em que este último, inspirado no Direito italiano, se consubstancia em desenvolver uma atividade administrativa da maneira mais congruente, oportuna e adequada aos fins almejados, com a melhor eleição dos meios e na melhor oportunidade (MELLO, 2014, p. 126).

Nessas perspectivas, trata-se de um direito cujo conteúdo garante ao cidadão – e impõe o compromisso ao Administrador – o direito à Administração Pública transparente, sustentável, dialógica, imparcial e desviesada, proba, preventiva, precavida, eficaz e digital (FREITAS, 2014, p. 21-22). Sobre seus efeitos, discorre Alves da Silveira:

Nesse contexto, o direito fundamental à boa administração contribui para a formação de um novo Direito Administrativo brasileiro. Os seus efeitos recaem sobre as relações administrativas, fomenta os investimentos prioritários, auxilia na fixação de parcerias benéficas entre o público e o privado, aumenta o campo da responsabilidade e do nexo causal, planeja, fundamenta, incentiva, inova, enfim, faz legítima e sustentável a liberdade do agente público (2020, p. 31).

E, se tratando de um direito fundamental, assume, nesse contexto, natureza de “norma de vinculatividade imediata dos poderes públicos” (SILVEIRA, 2020, p. 33), constituindo parâmetros materiais de escolha. Isso implica dizer que sua existência tem o condão nortear e fundamentar as decisões administrativa, mas também de servir de critério para decisões judiciais e pretensões subjetivas.

Ainda segundo a perspectiva que se apresenta, ou seja, de nortear a instrumentalidade constitucional do agir administrativo e de gestão pública, a normatividade do direito fundamental à boa administração conduz à reinterpretação do conceito de discricionariedade administrativa. A discricionariedade, nesse sentido, passa a delimitada pela vontade constitucional, e não mais pelos porosos critérios de conveniência e oportunidade⁷. Além disso, o direito fundamental à boa administração redimensiona os critérios de sindicabilidade do ato administrativo, o que, por decorrência, amplia o dever de motivação, que passa a reclamar, em última análise, um fundamento constitucional. Já as políticas públicas, uma vez transpassadas pelo direito fundamental à boa administração, passam a significar

aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2014, p. 32).

A gestão pública passa a se caracterizar pela aplicação oficiosa da Constituição Federal e pela busca de seus fins, como já dito, em um exercício de “guarda ampliada de constitucionalidade” (FREITAS, 2014, p. 32). Consequentemente, passa-se ao controle das políticas públicas também imantado pelo direito fundamental à boa administração pública, buscando-se o máximo de concretude às noções de transparência e participação, compreendendo o processo de planejamento até a análise de resultados, “sempre no encalço (baseado em argumentos e, sobretudo, em evidências) do primado empírico, ao longo do tempo, dos benefícios no cotejo com os custos sociais, ambientais e econômicos” (FREITAS, 2014, p. 32).

O controle dos atos da gestão pública e do desempenho das políticas públicas, interno e externo, deve ser capaz de controlar a complexidade, pois os atos passam a ter de atender a

⁷ Juarez Freitas conclui que “não se admite, sob nenhuma hipótese, uma discricionariedade distraída do direito fundamental à boa administração e de seus fins entrelaçados: equidade inclusiva, combate às falhas de mercado e de governo, sustentabilidade eficaz do bem-estar social, ambiental e econômico das gerações presentes e futuras, bem como acentuada visibilidade das ações e motivações políticas” (FREITAS, p. 26-27).

critérios mais densos como a sustentabilidade ambiental, social e econômica, de modo que o custo-benefício da decisão político-administrativa, em termos de elaboração e execução de políticas públicas, transcende os ditames da eficiência econômica.

Ademais, o direito fundamental à boa administração impõe uma releitura da responsabilidade do Estado, “notadamente para combater, além dos excessos da discricionariedade, a omissão inconstitucional, isto é, a falta do exercício devido de competências discricionárias” (FREITAS, 2014, p. 85). Segundo a perspectiva apresentada por Freitas, a Administração passa a ser responsável pela quebra da proporcionalidade de suas ações. Além disso, a inércia, se causadora de dano, também é passível de responsabilização estatal. Para o autor, “apresenta-se condenável toda e qualquer ação ou omissão despida de motivos plausíveis” (FREITAS, 2014, p. 101).

Cuida-se, portanto, de um direito fundamental cujos efeitos são, em última análise, determinantes do agir administrativo voltado às prioridades constitucionais. Por reconfigurar a noção de discricionariedade, de controle, motivação e responsabilidade estatal, o direito à boa administração se apresenta como instrumento de alto potencial jurídico-político para a concretização de promessas democráticas. A questão que se estabelece é sobre sua capacidade para além do campo semântico, de saber como seu conteúdo é capaz de evitar a insistente captação dos institutos jurídicos pelas lógicas de permanências do Direito Administrativo brasileiro.

3. Direito fundamental à boa administração e realidade social

É possível perceber que o direito fundamental à boa administração pública pressupõe um ambiente de efetividade democrática, talvez, pouco tangível à realidade social brasileira atual. Sua implementação, usualmente atrelada às práticas de boa governança, expressa, em última análise, uma expectativa de mudança cultural do modo de exercício da função administrativa pelo Estado⁸ e sua interação com o cidadão administrado.

Para Juarez Freitas, as premissas centrais para a boa governança são: a) que “não existe discricionariedade administrativa imune a controles democraticamente estabelecidos, no atinente a meios, processos e efeitos”; b) que “a escolha produtiva tem de se mostrar fortemente alinhadas com métricas e programas de Estado Constitucional, mais do que de Governo”; c) a consciência de que “há grave vício jurídico, decorrente da inoperância ou da inércia dos poderes

⁸ Por governança, compreende-se o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, utilizando-se, aqui, diante da ampla gama de conceitos, da definição legal disposta no art. 2º do Decreto nº. 9.203/17.

discrecionários, quando determinada política, sem justa causa, recai na famigerada procrastinação”; e d) que “a escolha de consequências (benefícios diretos e indiretos) tem de levar em conta a multidimensionalidade do desenvolvimento almejado, não apenas a vertente econômica” (FREITAS, 2014, p. 15).

Segundo Silveira, a governança se expressa em três dimensões: a) como regime político; b) como processo de gestão dos recursos econômicos e sociais do país para o desenvolvimento; e c) como a capacidade dos governos em designar, formular e implementar políticas (SILVEIRA, 2020, p. 40). A governança, marcada pela horizontalidade, desafia a lógica vertical estabelecida pelo direito público tradicional. Pressupõe, nesses termos, “pluralidade, interatividade e participação, com o objetivo de obter compromissos aceitáveis das partes envolvidas” (SILVEIRA, 2020, p. 42).

É possível exemplificar também com a justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020, que propunha, durante o governo de Jair Bolsonaro, a Reforma Administrativa. Explicitamente comprometida com a boa governança, inserida como princípio na proposta de caput do art. 37 da Constituição Federal, expõe na sua justificativa que

[...] o princípio da boa governança preceitua que, no exercício do poder, seja posto em prática o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No conceito de uma boa governança pública é possível sublinhar a posição de destaque do cidadão, como centro de toda a atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão administrativa que o afete desfavoravelmente, de ter acesso aos processos que tratem de seus interesses, bem como a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar suas decisões, que devem ser imparciais e proferidas num prazo razoável (BRASIL, 2020)

Nota-se, a partir da citação destacada acima, que a governança proposta se consubstancia na adoção de técnicas de gestão e controle, razoavelmente explicitadas no projeto⁹. Por outro lado, ao sinalizar a posição de destaque do cidadão, a justificativa da proposta elenca três direitos já consagrados no direito brasileiro, a saber: o direito de ser ouvido (contraditório), o direito de acesso (transparência) e o dever estatal de motivação dos atos administrativos. No entanto, segundo a proposta original, não há qualquer alteração do texto constitucional no sentido de ampliar a participação do administrado na gestão pública.

Com isso, não obstante o direito à boa administração e boa governança expressarem valores democráticos, inspirarem a participação popular e o melhor controle público da administração, a ideia corre o risco de se limitar a uma atualização discursiva. É imprescindível

⁹ A exemplo da proposta de criação de cargos com vínculo por prazo determinado ou indeterminado, de cargos típicos de Estado, cargos de liderança e de assessoramento. A proposta de art. 41-A prevê a criação de que disponha sobre gestão de desempenho.

ter em conta que, a partir do viés materialista e crítico, os direitos humanos se constituem a partir de lutas sociais e não da retórica normativa. Diante disso, tem-se por premissa que meras inovações legislativas e a adesão de técnicas de gestão corporativa, em regra, pouco alterarão o estado das coisas. No viés prático, filia-se a Helio Gallardo quando diz que os direitos humanos decorrem de “movimentos e mobilizações sociais que têm incidência política e cultural (configuram ou renovam um *éthos* ou sensibilidade) e, por isso, podem institucionalizar juridicamente e com eficácia suas reivindicações” (GALLARDO, 2013, p. 64).

Nesse cenário, existe um desafio fundamental a ser enfrentado: encontrar no seio social práticas capazes de expressar e definir um conteúdo do direito fundamental à boa administração, que seja capaz de vinculá-lo ao principal objetivo da Constituição Federal brasileira, a maximização da dignidade da pessoa humana, de institucionalizá-lo e de impedir sua instrumentalização para fins outros, como a contenção pura e simples de gastos públicos, que viabilizam, na verdade, a manutenção de privilégios de determinadas elites. Em outras palavras, buscar um fundamento e um conteúdo condizentes não só com o instrumento jurídico norteador de sua estrutura, a Constituição Federal, mas também com a realidade histórico-social brasileira e as lutas por emancipação de sua sociedade.

Nota-se, entretanto, que, ao menos à primeira vista, o direito à boa administração e as práticas de boa governança, estão discutidos, em grande medida, dentro dos ditames neoliberais, atrelando-se, frequentemente, a discursos clementes por austeridade fiscal, pela limitação de programas assistenciais, pela regulação independente de atividades econômicas e pela desburocratização, dentre outros desdobramentos (FREITAS, 2014, p. 10). Portanto, a lógica operante até então sobre a conceituação desse direito se dá sob a perspectiva macroeconômica pós-social, ou seja, de preponderante crítica sobre os imensos gastos estatais do modelo social. Mesmo refletido a partir da Constituição, quando limitado a expressar valores de cunho liberal, vê-se facilmente atrelado a expectativas econômicas de natureza eficientistas.

Com efeito, quando se pensa em parcimônia fiscal, por exemplo, não é simples atribuir ao conceito concretude livre de disputa. Em um ponto de vista mais generalista e comum, o discurso vem acompanhado de sugestões de enxugamento de gastos públicos com o pagamento de pessoal, menos investimentos em assistência social e previdência. A mencionada proposta de Reforma Administrativa (PEC nº. 32/20), que eleva a boa governança a princípio norteador da Administração, também traz um eixo voltado à redução de gastos públicos, que estaria “engessado em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando pouco espaço para despesas discricionárias e de investimento” (BRASIL, 2020, p. 17). Em

contrapartida, pouco se vincula a esse discurso propostas em torno de investimentos voltados a subsidiar iniciativas privadas.

No contexto das políticas públicas, considerando, de modo amplo, aquelas de natureza assistencial, enfrenta-se a coerente crítica no sentido de que a assistência que não emancipa, cria, na verdade, uma massa de remediados, com mínima mobilidade social e expectativas emancipatórias. De fato, parece verdadeiro que o fomento irrefletido da demanda agregada – ou seja, o mero estímulo ao consumo e ao gasto público como formas de resolver os problemas econômicos ao movimentar a economia – é, ao menos se cogitado no plano abstrato como únicas formas de intervenção, algo insustentável em longo prazo. No entanto, cuida-se de uma crítica que precisa ser enfrentada conjuntamente com o fato de que existem no Brasil inúmeras pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza¹⁰. Nesse contexto, não se pode deixar de considerar que o Estado é um grande gestor de vida e morte. A opção por investir menos em direitos sociais, implica deixar parcela da população sujeita à morte¹¹, por exemplo.

Desse modo, a vulnerabilidade das pessoas, por sua concretude, apresenta-se determinante quando se busca a definição do que seja a boa administração, notadamente em termos de planejamento e controle de políticas públicas. É dizer, ao se pensar a participação popular, que há de se viabilizar a efetiva decisão por aqueles realmente afetados pela política pública, e não a mera participação, genérica, e muitas vezes formal, de representantes da sociedade civil. Na visão de Gallardo, cuida-se da melhor e mais legítima forma de controle público da Administração. Diz o autor (GALLARDO, 2013, p. 19):

Quando se fala, ao contrário, do ponto de vista das vítimas, pensa-se nas dores sociais particulares geradas por dominações ou carências, em conflitos estruturais, e como é possível avançar a partir das pessoas, e especificamente das vítimas, na resolução dessas dores, para que cessem, e como avançar a partir da dominação (que supõe discriminação) para formas libertadoras e mais gratificantes de organização da existência. As vítimas constituem um tipo de avaliação, o melhor tipo de avaliação, sobre a eficácia e a legitimidade das políticas públicas. Uma medida de sua precariedade e do que poderiam e deveriam ser. Ou seja, um critério que enfatiza as debilidades ou carências, que usualmente não se quer reconhecer, da autoridade, seja estatal, governamental, clerical ou familiar. Mencionemos somente um exemplo: nas famílias nucleares e ampliadas, é comum que a autoridade se pratique sob o desvio do autoritarismo.

¹⁰ Segundo o IBGE, em 2023, 27,4% da população brasileira, o que corresponde a 59 milhões de pessoas, vivia com rendimento domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial. BRASIL. IBGE: em 2023, 8,7 milhões de pessoas deixaram a pobreza. *Secretaria de Comunicação Social – Secom*, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/ibge-em-2023-8-7-milhoes-de-pessoas-deixaram-pobreza-e-extrema-pobreza>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹¹ Pensa-se no Estado como operador de um biopoder promotor de vida e de morte por meio de dispositivos de subjugação do corpo, regulações médicas e, como aqui se aborda, por meio de assistência material ou sua privação. A análise de Achille Mbembe é fundamental, na medida em que observa a operação da necropolítica no contexto dos países colonizados. Como as colônias são concebidas como um espaço para o “exercício de um poder à margem da lei”, instaura-se um espaço de naturalização da morte (MBEMBE, 2018, p. 32).

Cuida-se a participação popular, na verdade, de um elemento a fundamentar o direito à boa administração. No entanto, como propõe Gallardo, estende-se a vulnerabilidade como a “característica social de atrair agressões”, constituindo cidadãos com pouca ou muita capacidade para questionar a legitimidade da ordem social, a depender do caso concreto e do lugar em que se encontra (GALLARDO, 2013, p. 141). Pensa-se nas políticas públicas também como produtoras de vulnerabilidades (GALLARDO, 2013, p. 141), daí a legitimidade dos afetados para, em termos gerais, definir seus rumos.

O mesmo movimento é pertinente quando se pensa em desburocratização radical do exercício de atividades econômicas lícitas. De fato, é a postura imediatamente extraível do princípio constitucional da livre iniciativa e condizente com a noção de liberdade econômica no contexto de Estado Democrático de Direito. É preciso ter em conta, todavia, que desburocratizar parece, à primeira vista, uma medida plenamente sintonizada com a necessidade de estimular o empreendedorismo e reduzir obstáculos ao desenvolvimento econômico. Entretanto, essa proposta pode, e deve, ser também examinada criticamente, especialmente à luz da uberização do trabalho.

A partir de uma perspectiva materialista, tem-se que o direito, por si só, não conforma a realidade. Ao contrário, a realidade material é que molda o direito e sua interpretação. E o direito do trabalho, nesse ponto de vista, funciona como um quadro normativo para a exploração capitalista¹². Há empreendedorismo na mesma proporção em que se atende a uma demanda da realidade exploratória, que pressupõe cada vez mais a ausência de regulação protetiva ao trabalhador, já que a desregulação corresponde à absorção da informalidade pelo capital privado.

Nesse contexto, Pedro Augusto Gravatá Nicoli e Flávia Souza Máximo Pereira, refletindo a partir de epistemologias dissidentes¹³, almejam uma crítica ao direito do trabalho a partir dos saberes dos subalternizados. Nas palavras deles, uma crítica que “incorpore os modos

¹² É a perspectiva apresentada pelos autores Pedro Augusto Gravatá Nicoli e Flávia Souza Máximo Pereira. A crítica dos autores, em termos metodológicos, influencia e se assemelha à que aqui se expõe, na medida em que concebe o direito como fruto de uma luta, tendo sua estabilidade constantemente colocada à prova por outras forças sociais. Dizem sobre o direito do trabalho: “Ele é, certamente, uma conquista das classes trabalhadoras de melhores condições de vida e de trabalho. Também, ao mesmo tempo, estabiliza um quadro normativo para a exploração capitalista. Tudo isso é bem conhecido. Mas não diz tudo. O que queremos explorar é algo que, para nós, não é tão conhecido assim: como o direito do trabalho tem pertencimentos epistêmicos não ditos. Ou seja, como seu conhecimento e normatividade são produzidos a partir de um lugar específico e inconfesso, especialmente em relação à maneira como a colonialidade, a raça, o gênero e a sexualidade subjazem seus conteúdos” (NICOLI, PEREIRA, 2023, p. 861).

¹³ Para os autores: “epistemologias dissidentes são um conjunto de modos de compreensão da produção dos saberes subjetiva, espacial, histórica, corpórea e materialmente localizados, a partir de racionalidades outras que não uma única razão objetiva e hegemônica. As epistemologias dissidentes, em seu conceito e práxis, reclamam para si valor e importância e, por isso, se contrapõem às construções teóricas, às práticas materiais, às instituições, às estruturas, aos discursos e a quaisquer outras formas de pensar e agir que, ao lhes negar valor, negam valor às pessoas e comunidades que as produzem” (NICOLI, PEREIRA, p. 877).

de ser, experimentar o mundo, sentir e pensar de mulheres, pessoas LGBTQIA+, negras e negros, povos originários, pessoas com deficiência, que compõem, a partir desses lugares, as classes trabalhadoras” (NICOLI, PEREIRA, 2023, p. 879). A mesma razão pode ser incorporada pelo Direito Administrativo, de modo a incorporar a participação efetiva da população vulnerabilizada, de alguma forma, pelo agir administrativo, concebendo uma ideia de universalidade voltada à concretização dos variados valores constitucionais, mas, sobretudo, à justiça social.

Considerando, portanto, que os direitos humanos – os direitos fundamentais – são produtos culturais resultados de um processo estabilizador de conflitos sociais, e não “resultado neutral de uma decisão arbitrária de poder” (HERRERA FLORES, 2009, p. 107), parece bastante salutar que o conteúdo jurídico do direito fundamental à boa administração seja concebido para além da gramática liberal da posição de cidadão-administrado perante o Estado, as quais, mesmo que indiretamente, carregam também valores da macroeconomia e a perspectiva neoliberal de Estado. Esse direito precisa ser encontrado, de modo a revelar seu conteúdo social (HERRERA FLORES, 2009, p. 109). Não há brasileiro que não almeje uma administração pública “eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas” (FREITAS, 2014, p. 21). Infelizmente, nem todos os brasileiros têm sua existência e dignidade afetados pelo agir administrativo da mesma maneira. São aqueles mais vulnerabilizados que devem protagonizar a expansão do valor central da Constituição Federal Brasileira: a dignidade da pessoa humana.

Adota-se a concepção de democracia de Joaquín Herrera Flores (2009, p. 203):

A democracia, entendida a partir de uma estética produtora de singularidades ativas e conscientes, não deve se reduzir ao postulado liberal da “igualdade de poder político” (sufrágio universal, como mecanismo de arrefecimento das lutas contra as desigualdades sociais). A democracia tem mais a ver com o princípio de “distribuição do poder político”, segundo o qual há que se intervir sobre as desigualdades impostas pelos processos de divisão hierárquico e desigual do fazer humano, para que todas e todos gozem realmente das condições necessárias para debater, participar e decidir conjuntamente. A partir do conceito de legitimidade, propomos irromper intempestiva e esteticamente sobre os processos de redução do político à ordem pública e substituir a ideia de “demanda” social pelo conceito processual de lutas contra o acesso desigual e injusto aos bens sociais.

A partir dessas considerações, a boa administração é aquela que incide sobre a realidade social brasileira, levando em conta suas peculiaridades, de modo a se configurar como uma administração voltada à justiça social, à participação cidadã e à transformação das desigualdades estruturais que historicamente marcam a sociedade brasileira. Nesse sentido, a

constituição do direito fundamental à boa administração tem capacidade de ampliar seu conteúdo para além da boa governança, adotando-se a orientação finalística de atuação administrativa voltada à transformação das condições materiais da vida, especialmente aquelas que geram e perpetuam vulnerabilidades. Nessa perspectiva, o direito de participação – que se inicia pelo direito de ser informado e a ser educado sobre os princípios e práticas da gestão pública, bem como pelo direito de ser incentivado a participar de sua condução – apresenta-se como uma garantia que assegure o protagonismo dos sujeitos sociais e dos grupos vulnerabilizados na formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas que lhe dizem respeito. A noção de responsabilidade do Estado, que, naturalmente, determina a reparação de eventuais danos, consequentemente, incorpora o dever do Estado de promover justiça distributiva, de superar desigualdades históricas, estruturais e territoriais que limitem o acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Considerações finais

A contribuição que aqui se propõe, portanto, é a de se buscar parâmetros para a construção de um conteúdo do direito à boa administração efetivamente condizente com a missão constitucional e com a realidade social brasileira. Isso significa ultrapassar a retórica tecnocrática liberal e da boa governança, para reconhecer uma instrumentalidade do Direito Administrativo que se volte também à justiça social e à superação das condições promotoras de vulnerabilidades.

Não se desconhece que o Direito Administrativo moderno está sedimentado sob importantes premissas burocráticas, naturais tradutoras dos princípios da legalidade e da igualdade. Não se quer renunciar a isso. Também é possível reconhecer avanços no ideal procedimental da boa governança — compreendido como gestão horizontalizada, responsável, cooperativa e orientada por resultados. No entanto, se levado em consideração que o Direito Administrativo brasileiro é, acima de tudo, um direito de permanências, o ensejo histórico é para a identificação, no seio social, do conteúdo substancial do direito à boa administração.

O direito à boa administração, se limitado a um conteúdo de matiz liberal – como definido na Convenção Europeia de Direitos Humanos, que se limita ao reconhecimento do cidadão-administrado como portador de direitos subjetivos perante o Estado –, tem pouco potencial transformativo da realidade social. A governança, por sua vez, tal como concebida nas reformas administrativas contemporâneas, também é insuficiente, na medida em que se insere em um modelo de Estado pós-burocrático, neoliberal, que valoriza, dentre outros aspectos, a contenção fiscal, a desregulamentação e a flexibilidade na contratação de

empregados públicos, tratando-se, assim, de instrumentos limitados à transformação da gestão pública e seus resultados em termos de performance empresarial.

Além de não garantirem a não reprodução das práticas patrimonialistas tão inerentes à cultura pública brasileira, as perspectivas destacadas acima ignoram os fundamentos materiais de desigualdade e exclusão operantes na realidade social, que decorrem e dependem do agir administrativo. Assim, a teoria crítica dos direitos humanos recomenda a localização do conteúdo social, no âmbito de lutas emancipatórias, do que se propõe como direito fundamental à boa administração a partir da finalidade última da Constituição Federal: a maximização da dignidade da pessoa humana.

O direito à boa administração, para ultrapassar a mera atualização discursiva, deve ser compreendido como expressão normativa da promessa constitucional de transformação social, que pressupõe o reconhecimento das desigualdades estruturais e a necessidade de sua superação. Nesse contexto, concebe-se um direito à boa administração que se expresse na participação popular, mas que a participação seja dos sujeitos historicamente marginalizados — povos indígenas, população negra, mulheres, trabalhadores precarizados — que devem ser reconhecidos como agentes legítimos de formulação, controle e avaliação das políticas públicas que lhe digam respeito. A interrelação entre transparência e contraditório precisa abranger o direito de ser informado e a ser educado sobre os princípios e práticas da gestão pública, bem como pelo direito de ser incentivado a participar das decisões administrativa. Por fim, em termos de responsabilidade do Estado, almeja-se sua expansão para incluir os compromissos com a promoção da justiça distributiva, com a superação desigualdades históricas, estruturais e territoriais que limitem o acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Em suma, o direito fundamental à boa administração requer mais do que uma reinterpretação do Direito Administrativo à luz dos princípios constitucionais. Requer o enfrentamento das contradições materiais que marcam a história brasileira e a proposição de novos sentidos para o agir administrativo, voltando-o ao compromisso radical com a transformação social.

Referências

ÁVILA, Humberto. *Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”*. In SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

BASTOS, Rafael Calhau Bastos. *O controle interno na Administração Pública: a concretização do direito fundamental à boa administração na concepção da Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo*. In SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª edição. Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC%2032/2020. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. IBGE: em 2023, 8,7 milhões de pessoas deixaram a pobreza. *Secretaria de Comunicação Social – Secom*, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/ibge-em-2023-8-7-milhoes-de-pessoas-deixaram-pobreza-e-extrema-pobreza>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial*. Pensata, v. 50. São Paulo: 2010.

COSTIN, Claudia. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

GALLARDO, Helio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. 1ª edição. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. 1ª edição. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao Estudo do Método de Marx*. 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. PEREIRA, Flávia Souza Máximo. *Direito do trabalho e epistemologias dissidentes: demarcações teóricas para uma crítica-outra*. In Revista Direito e Praxis. Rio de Janeiro, v. 14, n. 02, 2023, p. 859-885.

PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do direito e marxismo*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. *Direito fundamental à boa administração pública e governança: as Parcerias Público-Privadas dos serviços de iluminação pública no âmbito municipal*. Uberlândia: LAECC, 2020.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3ª ed. Brasília: UNB, 1994.