

**FUNDAMENTOS INTERLOCUTIVOS DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS
MATRIZES REFLEXIVAS¹**
*INTERLOCUTIVE FOUNDATIONS ON THE GOOD PUBLIC ADMINISTRATION: SOME REFLEXIVE
MATRICES*

Rogério Gesta Leal²

Sumário: Considerações iniciais. 1 A Boa Administração Pública como Direito Fundamental Social e Individual. 2 Qual o papel do Estado Administrador à funcionalidade da Boa Administração? Considerações finais. Referências.

Resumo: Pretendo neste trabalho tratar do tema que envolve a ideia de Boa Administração Pública, utilizando, para tanto, fundamentos filosóficos e políticos relacionados às questões que ela engloba, principalmente Habermas, para então verificar alguns exemplos normativos de materialização desta ideia.

Palavras-chaves: Boa Administração Pública. Participação Social. Comunicação Política.

Abstract: I intend in this paper addresses the issue that involves the idea of Good Public Administration, using for this purpose, philosophical and political foundations related to what it encompasses, especially Habermas, and then check out some normative examples of materialization of this idea.

Keywords: Good Public Administration. Social Participation. Policy Communication

Considerações iniciais

Pretendo discutir neste texto sobre como a ideia de Boa Administração Pública, enquanto construto normativo institucional (internacional e nacional) impõe demarcações conceituais e pragmáticas de fundo, as quais, a meu ver, podem ser fundamentais a partir da ideia de comunicação política não coitada, a partir de algumas reflexões da filosofia política contemporânea, analisando a partir daí e exemplificativamente como pode se densificar materialmente este conceito, principalmente no âmbito normativo-regulatório – nacional e internacionalmente.

1 A Boa Administração Pública como Direito Fundamental Social e Individual

O art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice trouxe, de forma explícita, à normativa internacional o conceito de Direito Fundamental à Boa Administração, o qual implica direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas, observando a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.³

¹ Este artigo é o resultado de pesquisas feitas junto ao Centro de Direitos Sociais e Políticas Públicas, do Programa de Doutorado e Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, e vinculado ao Diretório de Grupo do CNPQ intitulado *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como decorrência de projeto de pesquisa intitulado *PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos*.

² Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tulio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

³ Neste sentido o trabalho de FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.20. Neste texto o autor faz referência a uma obrigação proporcional da Administração Pública de cumprir seus deveres, o que, a meu sentir, ao menos no plano normativo – tanto de princípios como de regras –, não deve ser tido assim, sob pena de abrir espaços demasiados às ponderações do Poder Público no que tange aos seus compromissos constitucionais e infraconstitucionais vinculantes, eis que é também na execução de políticas públicas que muitas vezes a Administração se desvia

Tal reconhecimento implica, no plano material, dentre outras coisas: (a) o direito do cidadão de ser ouvido nos assuntos públicos, e que tal oportunidade se dê de forma material e não meramente formal, e que a partir disto, sobre a manifestação cidadã, advenha resposta fundamentada do Poder Público em tempo razoável;⁴ (b) o acesso à informação, não somente decorrente de provocação indutora, mas como política pública de transparência e publicidade dos atos, fatos e negócios da Administração Pública, o que implica colocar à disposição tais elementos de forma fácil e inteligível; (c) o dever de motivação dos atos da Administração em todos os seus âmbitos, ou seja, no momento de formulação, (in)execução e prestação de contas destes atos, exatamente para que se possa controlar publicamente os incumprimentos do Poder Público por ação excessiva e desviante (ilícitos), por ação deficiente em esferas de sua competência, e mesmo por omissão em face dos deveres vinculados que possui.

Vale lembrar a advertência Juan Prats, ao dizer *de la mala Administración puede suponer corrupción, entendida en un sentido amplio como aquel supuesto en que una persona que ostenta un cargo o cumple una función determinada viola un deber propio de tal cargo o función con la expectativa de obtener un beneficio indebido*.⁵

É de se dizer, por outro lado, que estes elementos de Boa Administração no cenário europeu decorrem do próprio direito constitucional de alguns Estados membros da União Europeia, o que vem sendo reconhecido até pela jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça a mais tempo, assim como o Tribunal Constitucional alemão, reclamando procedimentos administrativos justos na consecução das competências e atribuições do Poder Público, tudo conforme o Estado de Direito constituído.⁶ Nas palavras de Ponce Solé, tal Direito Fundamental deve *asegurar que los asuntos de los ciudadanos sean gestionados con imparcialidad, de manera justa y dentro del marco temporal establecido y en marco de una administración funcional y eficaz*.⁷

Na mesma senda vai Ávila Rodríguez, ao lembrar:

No se puede despreciar la labor llevada a cabo por el Defensor del Pueblo Europeo que ha contribuido a la positivación de este derecho a la buena administración tanto en sus aspectos procedimentales como en su faceta institucional. De hecho, el Defensor del Pueblo Europeo ha luchado por que se implantase en las instituciones comunitarias un Código de Buena Conducta Administrativa. Resultado de su ardua labor fue la aprobación el 6 de septiembre de 2001, por el Parlamento Europeo, del Código de Buena Conducta Administrativa dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea. No hay que perder de vista que como garantía del artículo 41 de la Carta, el artículo 43 reconoce a todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, el derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.⁸

Esse novo paradigma internacional remete, por sua vez, a outra ideia importante neste cenário que é a Administração Pública se constituir democraticamente a partir da legitimidade de suas escolhas públicas que são travestidas em políticas públicas, não só sob o ponto de vista formal, mas material e processualmente, ou seja, a partir de como se dá o processo de eleição das escolhas, com que

das finalidades coletivas demarcadas. Ver meu texto LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade*: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

⁴ Especificamente no Direito Europeu esta oitiva se aplica mais às situações em que o cidadão se vê afetado de alguma maneira por decisão que a Administração Pública tenha que tomar em relação a ele, exigindo-se, então, procedimentos administrativos próprios e asseguradores do direito de defesa. Ver o texto de PONCE SOLÉ, Juli. *Procedimiento administrativo, globalización y Buena Administración*. Jurisprudencia Argentina, Suplemento 2008-IV. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

⁵ PRATS CATALÀ, Juan. La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 31, p. 13 et seq., 2007, p. 39. Inclusive sob o argumento da governança, sublinha o autor: *Modernamente, el paradigma de la gobernanza supone el reconocimiento de la existencia de redes integradas por actores públicos y privados en la toma de decisiones Públicas (Cerrillo: 2005, 20). Los principios de buena gobernanza (Comisión Europea: 2001) se dirigen a todos estos actores, mientras que la Buena Administración se refiere, en concreto, a los públicos*.

⁶ AGENCIA SUECA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA. *Principles of Good Administration*: in the Member States of the European Union. In: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>, acesso em 08/01/2014. É de se lembrar que para o Direito Comunitário Europeu a demanda de se desenvolver um Direito Geral à Boa Administração se deu de forma mais clara e objetiva a partir da institucionalização do Defensor do Povo Europeu, no Tratado de Maastricht, eis que é este que se encarrega das queixas dos cidadãos da UE envolvendo problemas com a Administração Pública, buscando, pois, a efetivação de uma Boa Administração.

⁷ PONCE SOLÉ, Juli. *Deber de Buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido*: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad. Valladolid: Lex Nova, 2011, p.61.

⁸ ÁVILA RODRÍGUEZ, Carlos M. El Defensor del Pueblo Europeo y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. In: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 69: 263-278, 2008, p. 267. Ver o também o texto de TOMÁS MALLÉN, Bruno. *El derecho fundamental a una Buena Administración*. Madrid: INAP, 2004.

procedimentos de inclusão e interlocução sociais, com que níveis de transparência, cognição, compreensão e reflexão emancipadas forjadas a partir de consciências críticas autônomas e emancipadas.

Ocorre que a densificação material da Boa Administração Pública toma formas e sentidos os mais diversos, como bem adverte Cerrillo:

Dado que la configuración del derecho a una Buena Administración dependerá de cada ordenamiento jurídico concreto (de sus normas constitucionales, en su caso, y de la legislación) es difícil intentar ofrecer un análisis de tal derecho. En todo caso, podemos intentar avanzar algunas cuestiones relevantes. Así, la buena Administración puede tener en un ordenamiento jurídico dado una triple vertiente. De un lado, puede ser un principio general del Derecho, constitucionalizado, integrado por diversos subprincipios (caso de la Constitución española, como veremos). A la vez, puede ser un deber jurídico constitucional, que aparezca, en su caso, como en España y Costa Rica, implícitamente, como suma de todos los deberes jurídicos derivados de los mencionados principios, configurándose como un auténtico deber jurídico de hacer, con todas las notas típicas aisladas por la doctrina en referencia a los deberes jurídicos. Finalmente, cuando así haya sido reconocido legalmente, será, además, un derecho subjetivo típico o activo, que otorga el poder a su titular para exigir la realización por parte de las Administraciones públicas de aquellas actuaciones incluidas en su contenido, pudiéndose reaccionar jurídicamente contra el incumplimiento de dichas obligaciones jurídicas públicas.⁹

Por certo que essas exigências operam como metas a serem alcançadas *no iter* de formação e evolver fenomenológico das tensas relações entre Administração e Sociedade, tendo em conta não qualquer regra de jogo (como a de mercado), mas somente aquelas que exsurtem dos compromissos e ações ético-políticas voltados ao consenso e entendimento social, que preencham algumas condições comunicativas que visam ao que Habermas nomina de um *autoentendimento hermenêutico de coletividades*, possibilitadora de uma autocompreensão autêntica e condutora à crítica e fortalecimento de um projeto de identidade e vida coletiva.¹⁰

Tal consenso e entendimento, por sua vez, não se constituem a partir de mera combinação arranjada circunstancialmente (acordos envolvendo bens jurídicos disponíveis no âmbito da disposição contratual e obrigacional de vontades, por exemplo), mas são frutos do autoconhecimento dos atores sociais e de suas decisões/ações sobre os projetos de vida que desejam (estes já demarcados em termos de possibilidades pelos termos do pacto civilizatório constitucional engendrado).

O espaço institucional da Boa Administração, pois, é a do Estado Administrador Democrático de Direito, privilegiado para os fins de fomentar e mesmo viabilizar uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva sobre todos estes temas, oportunizando o surgimento de processos de autopersuasão, nos quais é impossível se pensar em não participantes, isto porque *todos os membros têm que poder tomar parte no discurso, mesmo que os modos sejam diferentes. Cada um deve ter basicamente as mesmas chances de tomar posição sobre todos os proferimentos relevantes.*¹¹ Quando assim não age o Estado, há uma agudização na crise de identidade, legitimidade e eficácia das instituições representativas e mesmo do poder instituído.

Para além disso, como lembra Jaime Araña, *essa tomada de consciência do bom governo ou da boa administração como direito humano põe em relevo que o centro da ação de governo e da ação administrativa é a pessoa e seus direitos e liberdades.*¹²

No caso brasileiro, todavia, é preciso reconhecer que o atual estado da arte da Administração Pública está muito longe – ao menos em caráter geral – desse conceito normativo e teórico de Boa Administração, pois, em regra, opera fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje.

Ao lado disso, ainda se tem o aumento quantitativo e qualitativo das demandas sociais, cada vez mais complexas e multifacetadas, envolvendo grupos e interesses os mais diversos (não necessariamente

⁹ CERRILLO, António. La gobernanza hoy: introducción. In: CERRILLO, António. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP. Madrid, 2005, p. 22.

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Faticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000, p. 228. Destaca o autor ainda que *a participação simétrica de todos os membros exige que os discursos conduzidos representativamente sejam porosos e sensíveis aos estímulos, temas e contribuições, informações e argumentos fornecidos por uma esfera pública pluralista, próxima à base, estruturada discursivamente, portanto diluído pelo poder.*

¹¹ Op.cit., p. 229.

¹² MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Araña. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 14. Lembra o autor ainda que *o bom governo e a boa administração têm muito que ver com a adequada preparação das pessoas que em cada caso exercem influência. Devem ter mentalidade aberta, metodologia do entendimento e sensibilidade social.*

opostos), em nome do pluralismo de ideias, crenças e modos de vida, não mais atendidos ou gestados por aquelas formas tradicionais e frágeis de comportamentos estatais e institucionais – sofrendo o Poder Público, por decorrência, de profundas ausências de criatividade no desenvolvimento de seus misteres.

O Estado hodierno (e notadamente no Brasil), em tais condições, passa a ter uma revigorada função de ordenação do caos e da agudizante exclusão social cometida pelos atuais modelos de organização produtiva e social, agora potencializados pelos termos dos vínculos políticos delimitados pelas diretrizes constitucionais, tendo por tarefa e principal característica revitalizada a administração dos conflitos que perpassam a sociedade multicultural e tensa que o institui.

Em termos históricos, a formação da sociedade brasileira, se reconstruída pela interpretação de intelectuais do porte de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Hollanda, Machado de Assis, Celso Furtado e outros, revela-se como processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado, por alguns, como a categoria de patrimonialismo,¹³ revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação de algumas elites abastadas e democracia.

Ao lado do esfumaceamento do poder e de seu exercício atual, e dos locais de decisão do político, causado pela descentralidade espacial e temporal provocadas pela transnacionalização de Mercados, o que gerou a ficção de uma aldeia global em que emergiria o cidadão universal,¹⁴ tem-se visto surgir outro fenômeno que é o da *descentralização e emergência de inéditos sujeitos de poder*, vez que, de um lado, as promessas da nova economia não se concretizaram para a maior parte dos cidadãos, criando exército de verdadeiros *lupen-cidadãos*, e, de outro, os tradicionais atores da política (Parlamento, Executivo e Judiciário) deixam a desejar em face das demandas e pressões societais de híbrida natureza (ecológica, consumerista, étnica, sexual, etc.).

Por outro lado, as práticas autoritárias e decisionistas com as quais o Poder Executivo tem exercido o governo, tomando de assalto a máquina estatal para com ela levar a cabo políticas de gestão casuístas e comprometidas com universos segmentados do tecido social (em regra, os mais abastados), vão evidenciando o afastamento progressivo dos compromissos constitucionais assinalados, o que se pode visualizar facilmente na utilização de instrumentos como as Medidas Provisórias, o Orçamento Público, as trocas de favor com o Legislativo, as pressões simbólicas e reais de verbas e recursos para o Judiciário, etc.¹⁵

Com isto, vão se gerando insulamentos institucionais, o que garante aos Poderes instituídos espaços e condições para governarem sozinhos, como detentores da onisciência capaz de identificar o que efetivamente a população necessita para seu cotidiano, numa franca relação paternalista/assistencialista e burocrática-autoritária, fundada nos permissivos normativos que autorizam comportamentos administrativos oriundos exclusivamente da autoridade competente, senhora de todas as coisas e de todos os homens, situação que facilita em muito a livre corrupção e os desvios da finalidade pública.¹⁶

O Poder Legislativo, por sua vez, tem perdido suas feições legiferantes, tanto em face da ação indutora e casuística do Estado Burocrático-Administrador, autor do maior número de iniciativas legislativas nos regimes presidencialista e mesmo parlamentarista, como em razão da perda de identidade social decorrente de sua acomodação institucional e dos altos índices de corrupção em que por vezes se vê acometido. Soma-se a isto o fato de que, por vezes, os representantes políticos da Democracia Representativa usam seus mandatos ora sem a menor noção de República e Federação, presos a noções e preocupações locais e, no máximo, regionais, olvidando-se da inserção nacional e internacional que representa sua legislatura; ora como verdadeira mercadoria de troca e de barganha comercial ou financeira, atendendo a demandas pessoais e corporativas, todas dissociadas dos vínculos políticos matriciais que informam seu mandato.¹⁷

¹³ Como é o caso de FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

¹⁴ Ficção porque os incluídos neste novo espaço e tempo transnacional são, fundamentalmente, os consumidores de algo ou de alguma coisa, porque, para ser um cidadão universal é preciso ter acesso aos meios para tanto (comunidade virtual, redes de comunicação, aparelhos que viabilizem a inserção, recursos para transitar pela aldeia global), o que implica possuir recursos financeiros. Diante disto, a transnacionalização mais exclui do que inclui, e quando inclui, o faz de forma autoritária e por adesão, sem nenhuma oportunidade de interlocução ou negociação sobre os seus termos e sobre o que oferta à inclusão. Neste sentido, ver o texto de PRZEWORSKI, Anthon. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 93.

¹⁵ Ver o texto de SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 34 e ss.

¹⁶ Conforme sinaliza o texto de MANIN, Bárbara. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 92 e ss.

¹⁷ Ver o excelente texto de FUNG, Norbert. *Deepening Democracy*. London: Verso Press, 2002, p. 29 e ss.

Por fim, no que tange ao Poder Judiciário, a despeito de que seu posicionamento face à realidade social não tem sido objeto de estudos jurídicos mais sistematizados, pode-se afirmar que ele também passa por, no mínimo, duas crises institucionais: (1) a de identidade, principalmente em face da profunda anomia de responsabilidade pelos cenários que se viu constituído anteriormente, já que nenhum dos poderes oficiais pretende assumir sua parcela no latifúndio caótico em que se vê imerso o tecido social. Assim, recaem sobre o Estado Juiz reclames os mais diversos e polêmicos possíveis, buscando-o como tábua de salvação de uma cidadania fragilizada; (2) uma crise funcional e estrutural, já que a burocracia que o assola, não raro, o torna ineficiente, não conseguindo sequer cumprir com suas cotidianas tarefas operativas. No exemplo de Aurélio Wander Bastos:

Se ocorre qualquer avaria, por exemplo, o Oficial de Justiça não entrega o mandado no prazo expectado, ou um agente qualquer atua por força de gratificações extras, ou o Juiz não oferece a sentença ou, mesmo, os Cartórios e Secretarias inviabilizam-se pelo acúmulo de serviços, o Poder começa a funcionar anomicamente e aquelas demandas que facilmente poderiam ser decididas, porque gozam de amparo substantivo e adjetivo, congestionam. Este congestionamento de conflitos sociais simples mais se agrava quando falta à autoridade a competência necessária e explícita para decidir os conflitos sociais mais ou menos complexos. Os conflitos sociais simples coestionados e os conflitos sociais mais ou menos complexos, aguardando solução ou encaminhamento legal e/ou judicial, combinadamente podem levar o Poder a uma disfuncionalidade completa e a situações de verdadeiro entumescimento, inviabilizando o cumprimento de suas funções sociais.¹⁸

Ora, se o Estado, mesmo com as condições materiais necessárias para desempenhar seu ofício não o consegue, em face dos condicionantes referidos, a verdade é que a comunidade não pode esperar por soluções urgentes às suas demandas, estas muitas vezes primárias, condizentes com prerrogativas de subsistência – como água, luz, habitação, saúde, etc. –, acabando por agudizar ainda mais a exposição da falência do modelo atual de Administração Pública, em todos os seus níveis.¹⁹

Para não conhecer de sua ineficiência, o Estado prefere, em algumas oportunidades, negar a existência de inúmeras tensões sociais que se avolumam sem respostas satisfativas, ou ainda lançá-las à clandestinidade ou ilicitude, tratando-as como anomalias comportamentais que precisam ser severamente coagidas pela via da coação penal, tais como os movimentos dos sem-terra, dos sem-teto, a questão dos parcelamentos clandestinos do solo urbano, a violência generalizada, a prostituição, o narcotráfico, etc.²⁰

Deixa o Estado, assim, de compreender que administrar os conflitos da sociedade significa conservar a sociedade e ter, como legítima, a complexidade multifacetada de suas articulações e tensões; que não precisam ser extirpadas as diferenças identificadas no seu evoluir, mas se impõe a gestão da diversidade em nome da harmonia e pacificação das relações sociais, evitando que a comunidade se desintegre. Na medida em que o Estado não é capaz de resolver os conflitos, ele perde sua legitimidade ou, em outros termos, a questão da legitimidade desse Estado torna-se um problema.

Daí a importância da advertência de Jaime Araña, ao dizer que é preciso que se pense a realidade a ser administrada como complexa e aproximando-se dela a partir do pressuposto das limitações que se tem, evitando assim o dogmatismo exacerbado que tem caracterizado as gestões públicas tradicionais, com suas burocracias anacrônicas e prepotentes. Para tanto, propõe que se adote o que chama de mentalidade dialogante, atenção ao contexto, pensamento reflexivo, busca contínua de pontos de confluência entre os interesses envolvidos e capacidade de sintetizar e conciliar, substituindo as polarizações dogmáticas de luta pelo Poder.²¹

¹⁸ BASTOS, Aurélio Wander. Poder Judiciário e Crise Social. In: *Revista Ajuris*, Vol.43. Porto Alegre: RTJRS, 1988, p. 225.

¹⁹ Juarez Freitas lembra, a propósito, que o exercício da discricionariedade administrativa pode resultar viciado por abusividade (arbitrariedade por excesso) ou por inoperância (arbitrariedade por omissão). Em ambos os casos é violado o princípio da proporcionalidade, que determina ao Estado Democrático não agir com demasia, tampouco de maneira insuficiente, na consecução dos objetivos constitucionais. FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração*. Op. cit. p. 62. Não compartilho com o autor, todavia, o entendimento de que o agente público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo os Direitos Fundamentais (p. 64), eis que, a meu sentir, inexistente critério absoluto para definir de forma tão genérica e axiomatizante o que seja mínimo e máximo em termos de efetivação de Direitos Fundamentais, notadamente os Sociais, eis que há variáveis conjunturais demasiadamente complexas que precisam ser ponderadas na espécie, desde aquelas envolvendo a natureza, o objeto e o impacto estrutural ao universo de direitos garantidos que a medida exige, passando pelo custo destas operações em face das demais demandas igualmente exigíveis normativamente como prestações, o que implica aferição da proporcionalidade *in concreto* das ações públicas voltadas à satisfação da demanda perquirida. Ver neste sentido o meu texto LEAL, Rogério Gesta. *Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2009.

²⁰ Ver o texto de BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

²¹ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Araña. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Op.cit., p. 34. Não compartilho integralmente do reconhecimento em demasia que o autor dá à autonomia e liberdade dos indivíduos em face da consciência

É preciso ter-se em conta que a própria cidadania não mais se presta à condição de expectadora, pois exaurida diante de tantos desmandos e silêncios frente às demandas que se avolumam, deixando pouca margem de escolha à satisfação lícita dos problemas causados, quiçá fomentando comportamentos de autopreservação e autotutela que beiram mesmo a cenários e instâncias de ilicitude.

É então que o tema da participação social na Administração Pública tem ganhado fôlego desde a década de 1990 em todo o Ocidente, destacando a necessidade e legitimidade da gestão pública compartilhada entre Estado e Sociedade.²² Esta participação, por sua vez, não pode ser pensada tão somente no âmbito da previsão normativa institucional – leis, regulamentos, portarias, decretos, etc., que organizem formalmente tal possibilidade –, isto porque se sabe que o exercício da ação política cívica requer fomento material eficaz, somado a condições adequadas e eficientes, experimentais e abertas, capazes de levar a cidadania a se envolver com os interesses públicos da comunidade, tudo isto através de políticas públicas constituídas, executadas e avaliadas coletivamente.

Então qual é o papel do Estado Administrador no particular? É o que passo a tratar.

2 Qual o papel do Estado Administrador à funcionalidade da Boa Administração?

Os pressupostos fundacionais da Boa Administração Pública Democrática tomam, como ponto de partida, um conceito procedimental de poder político e social, em que se estabelece relação umbilical e necessária entre processo de democratização da Sociedade e do Estado, e processo de transformação de ambos, *locus* privilegiado da produção de relações e das possibilidades conceituais e operacionais do poder. Tal ponto de partida implica reconhecer que o processo de democratização do poder e da sociedade é permanente e longo, mediado, de um lado, por linguagens e comunicações políticas nem sempre incluídas e abertas; de outro, pela interação de instituições políticas tradicionais, com os valores da esfera societária na qual se encontram estas instituições e movimentos sociais organizados ou espontâneos.

O problema que se coloca a essa mediação e interação são os seus princípios e fundamentos matriciais historicamente determinados, dadas as condições de exercício do poder vigentes ao longo do tempo, assentados em argumentos tais como os de que a complexidade da administração pública dificulta a participação social.

A principal justificação de tal impossibilidade de participação social é a de que o tema da administração pública possui graus de complexidade e especificidade desde sua dimensão gramatical/linguística até a operacionalização, pois conta com universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão sgnica dos seus enunciados e discursos, inviabilizando, por consequência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos. Em tal cenário, o que resta à sociedade é, tão somente, avaliar os resultados das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedado o atingimento dos níveis de discussão e deliberação sobre a concepção/eleição daquelas ações e políticas – questões restritas às instituições competentes.²³

Ocorre que para viabilizar qualquer participação política social no âmbito da gestão pública sempre é necessário construir uma linguagem comum capaz de ser decodificada e compreendida pelo homem comum do povo, principal fonte e destinatário de toda e qualquer ação administrativa estatal, ultrapassando, pois, os signos herméticos e nebulosos dos códigos linguísticos jurídicos tradicionais, que se projetam e demarcam a Administração Pública modo geral, principalmente em sua vertente técnico-burocrática.

racional e livre que possuem, com a qual analisam e julgam os assuntos públicos, comportando-se de acordo com tais elementos, isto porque, em meu juízo, há condicionantes sociais e culturais que geram tipos de cognição/compreensão (individual e social) que contaminam ou influenciam as ações das pessoas em face do interesse público, independentemente de suas convicções e compleição axiológica. Esta é uma questão de fundo que não tenho tempo de abordar aqui, razão pela qual remeto a discussão mais aprofundada para dois outros textos meus: LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007 e ----*Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

²² Tratei disto no meu livro LEAL, Rogério Gesta (organizador). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011 – E-book, acesso em www.unisc.br/editora. Ver também o texto LEAL, Rogério Gesta (organizador). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

²³ Ver a título exemplificativo o texto de BOVERO, Michelangelo. *Una grammatica della democrazia*. Milano: Trotta, 2002, p. 137 e ss.

É a própria Administração Pública que deve – em meu juízo – destacadamente, criar condições à instituição de uma comunicação e linguagem democrática, com o que permitirá a validação racional e legítima das questões normativas e operativas de suas ações – já não mais suas, mas de toda a comunidade –, isto porque tal validade passa a ser compreendida como dependente de processos intersubjetivos, regulados por razões e por posições tomadas racionalmente. Esta medida permitirá – ao menos metodologicamente – que Administrador e Administrado facilitem o processo de entendimento, visando o consenso a partir do uso de linguagem que busca, agora, elucidar a própria linguagem administrativa em seus mecanismos de uso na comunicação cotidiana entre os participantes desta comunidade; é a linguagem se apresentando como mediadora das relações intersubjetivas.²⁴

Qualquer Administração Pública, para se configurar como Boa e Democrática, precisa, então, contar/construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes (tensionais e conflituosas em face de tratar de interesses eventualmente distintos) com todos os agentes envolvidos e alcançados pelo exercício do poder político – institucionais ou não.²⁵

Por outro lado, não tenho dúvidas (com Habermas²⁶) do caráter precário e contingencial do entendimento e do acordo conseqüente buscado/atingido por esta Boa Administração Pública, aqui concebida como *processo* através de procedimentos, pois os êxitos consensuais para ações públicas pontuais nem sempre conduzem a cenários absolutamente estáveis, pelo contrário,

a estabilidade e a univocidade são mais a exceção na prática comunicativa cotidiana. Mais realista é a imagem que nos oferece a etnometodologia de uma comunicação difusa, frágil, constantemente submetida a revisão e só lograda por alguns instantes, em que os implicados se baseiam em pressuposições problemáticas e não declaradas, sempre movendo-se por tentativas desde logo naquilo que estão de acordo, para o seguinte.²⁷

Isso se explica pelo simples fato do reconhecimento da complexidade que marca as relações sociais contemporâneas, sempre em permanente mutação e ampliação de suas demandas e conflitos.

Mas que instrumentos efetivos e cotidianos de gestão do interesse público podem auxiliar a implementação e sucesso desta Boa Administração Pública?

Veja-se que várias iniciativas sobre esses temas no plano internacional foram tomadas no âmbito das Nações Unidas, dentre as quais a sugestão para se criar um Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos, como recomendado pelo Conselho Econômico e Social, na Resolução 1996/8; e pela Assembleia Geral, a partir da Resolução 51/59, de 12/12/1996, adotando, por fim e nesta data, este Código.²⁸

Igualmente a Assembleia Geral adotou, em 16/12/1996, por meio da Resolução 51/191, a Declaração contra a Corrupção e o Suborno em Transações comerciais internacionais. Esta Declaração também reconheceu a importância e necessidade da promoção da responsabilidade social e de ética não apenas do setor público, mas também do setor privado – incluindo empresas. Em 15/12/1998 a Assembleia Geral adotou a Resolução 53/176, sobre a Ação contra a Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais.

Outra Resolução importante nessa direção da Assembleia Geral das Nações Unidas foi a de nº 54/205, de 27.01.2000, sobre a Prevenção de Práticas Corruptas e Transferências Ilegais de Fundos. Em

²⁴ A linguagem, aqui, assume a função de mediadora entre os falantes, objetivando o entendimento, compreendido como um processo de obtenção de acordo entre sujeitos linguísticos e interativamente competentes. Neste sentido, ver HABERMAS, Jürgen. *La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público*. In: *Jürgen Habermas: moralidad, ética y política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993. Para o autor há, em qualquer linguagem voltada à comunicação não coitada, visando o entendimento autônomo e livre, pelo menos, quatro pretensões de validade que precisam ser justificadas simultaneamente: (a) pretensão de verdade, que exige o cumprimento das condições de existência do conteúdo proposicional, para que este possa ser verdadeiro; (b) a pretensão de retitude ou adequação, que exige do ato de fala que ele seja correto em relação a um contexto normativo vigente; (c) a pretensão de sinceridade, que objetiva tornar conhecidas as experiências e as vivências do falante; e, por fim, (d) a pretensão de que o ato comunicativo seja inteligível, para que possa haver comunicação

²⁵ Veja-se que, pelo fato de as ações administrativas cotidianas comportarem, em tese, pretensões de verdade proposicional, de correção normativa ou veracidade subjetiva, devem elas satisfazer um requisito essencial: serem suscetíveis de fundamentação e crítica constantes, retroalimentadoras do controle e depuração social.

²⁶ Ver *apud* HABERMAS, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Boon: Darmstadt, 1978, p. 49 e ss. Ver o texto de THOMAS, Anderson. *Democracy and Polity Development: some examples relating to environmental policies*. In: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol.34, nº 3, p. 38-67, March. New York: Paulsen, 2003.

²⁷ ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. *Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992, p. 29.

²⁸ Ver o texto do Código que está anexo a Resolução 51/59, in www.un.org/.

face destas disposições é que o Centro das Nações Unidas para a prevenção da criminalidade internacional (CICP), juntamente com o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para a Pesquisa em Crime e Justiça (UNICRI), de Roma, elaboraram um programa global contra a corrupção.²⁹

Nessa mesma linha de atuação, releva-se o surgimento do Código Iberoamericano de Bom Governo e o Código de Bom Governo dos Membros de Governo e dos Altos Cargos da Administração Geral do Estado, postulando políticas públicas responsáveis, transparentes e compromissadas com os Direitos Fundamentais da Sociedade.³⁰

Já no âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 10/06/1994, sua Assembleia Geral adotou uma Resolução sobre probidade e ética, incitando a criação de um grupo de trabalho no Conselho Permanente da OEA, que foi criado e encarregado de compilar e estudar as legislações nacionais acerca da ética pública e suas consequências e tratamentos. A partir desta decisão, a OEA requereu de seus membros estudos pontuais sobre o tema e, baseada nestes relatórios, a Assembleia Geral adotou, em 09/06/1995, uma resolução acerca da probidade e ética pública, convocando seminário, que ocorreu no Uruguai em novembro de 1995, para tratar do tema.

A partir desses debates, a Assembleia Geral ainda adotou uma Convenção Interamericana contra a Corrupção, que entrou em vigor em 07/03/1997.³¹

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi ratificado por vários países, dentre os quais: México, Espanha, Brasil, Portugal, Chile e Argentina.

Esse compromisso internacional gerou certa ampliação da racionalidade da organização administrativa do Estado Gestor, assim como a seleção, formação e avaliação dos seus quadros de pessoal, instituições e serviços, a partir, sempre, dos vetores axiológicos e deontológicos referidos anteriormente.

No ordenamento jurídico espanhol, por exemplo, pode-se citar a Lei nº 30/1992, em especial seu art. 11.3, que estabeleceu de forma incisiva que não se podem criar novos órgãos que suponham duplicação de outros já existentes se, ao mesmo tempo, não se suprimem ou restringem a competência destes.³² Na mesma linha pode-se citar a Lei nº 7/2007 – Estatuto Básico do Empregado Público –, e seu art. 60.2, quando determina: *El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección, en garantía de la imparcialidad y objetividad en la selección y el derecho a una buena Administración de los aspirantes.*³³

Outra ferramenta de Boa Administração Pública é a que diz com os chamados Códigos de Conduta dos Servidores Públicos, cujos fragmentos já estavam presentes, por exemplo, no Brasil, na sua Lei nº 8.027, de 12/04/1990, que versa exatamente sobre as normas de condutas dos servidores públicos civis da União e seus órgãos descentralizados. Mais recentemente, ainda se pode falar dos seguintes instrumentos normativos nacionais voltados ao controle do serviço e dos servidores públicos:

(a) [Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013](#), que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego;

(b) [Lei nº 10.539, de 23 de setembro de 2002](#), que dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;

(c) o [Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007](#), que instituiu o chamado Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal;

(d) o [Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005](#), que regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que instituiu a sindicância patrimonial dos servidores públicos federais;

²⁹ Ver no site www.unicri.it. Este programa da UNICRI tem duas partes, uma envolvendo a pesquisa sobre a corrupção, e a outra envolvendo ajuda técnica a países que pretendem desenvolver mais instrumentos de combate à corrupção. Em suas pesquisas, conseguiu identificar que há três (03) grandes centros de atração da Corrupção: (a) a corrupção institucional na Administração Pública em todos os seus escalões, (b) a corrupção em atividades negociais, comprometendo a competição, (c) o alto índice de corrupção nos centros decisórios, sejam políticos, financeiros ou administrativos.

³⁰ Conforme os sítios eletrônicos http://www.antifrau.cat/images/stories/documentos/altranormativa/esp/esp_CODI_IBEROAMERICA_DE_BON_GOVERN_JUNY_2006.pdf e <http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/07/pdfs/A07953-07955.pdf>.

³¹ Ver no sítio eletrônico www.oas.org/.

³² http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1992-26318.

³³ http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2007-7788.

(e) o [Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005](#), que dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet;

(f) o [Decreto nº 5.481, de 30 de junho de 2005](#), que agregou o art. 20-B ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, dispondo sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

(g) o [Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005](#), que dispôs sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal;

(h) o [Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispôs](#) sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção;

(i) o [Decreto nº 2.439, de 23 de dezembro de 1997](#), que dispôs sobre procedimentos à execução de pagamento de pequenas compras;

(j) o [Decreto nº 2.272, de 09 de julho de 1997](#), que dispôs sobre a instituição do Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional no âmbito da Administração Pública Federal.

Da mesma forma, tais preocupações se alastraram pela América Latina, basta ver-se o Código de Ética da Função Pública do Peru, aprovado pela Lei nº 27.815/2002, bem como o mesmo Código da Argentina, aprovado pelo Decreto Presidencial nº 41/99.³⁴ Aqui cabe citar ainda: (i) a Lei nº 1178, de 20/07/1990, da Bolívia, que trata da Administração e Controle Governamentais – SAFCO; (ii) a Lei nº 8422, de 06/10/2004, da Costa Rica, contra a corrupção e o enriquecimento ilícito na função pública; (iii) a Lei nº 1.626, de 21/12/2000, do Paraguai, que trata sobre o controle comportamental dos servidores públicos; (iv) a Lei nº 19.653, de 03/12/1999, do Chile, versando sobre proibidade administrativa dos órgãos estatais e de seus servidores.

Considerações finais

O que se busca, pois, na Boa Administração Pública, a partir do que foi dito, é a garantia de espaços públicos de enfrentamento de todas as particularidades destes cenários, acolhendo a diversidade e a diferença como elementos imprescindíveis para o debate, a deliberação e a execução das políticas públicas norteadoras das ações públicas voltadas à comunidade como corpo político orgânico e ativo. É este plano de visibilidade plena e plana que deve marcar o novo modelo de Boa Administração que se está a falar, criando as condições objetivas e subjetivas para que a participação política da cidadania seja condição de possibilidade da própria Democracia.

É óbvio que para viabilizar isso se impõe a revisão necessária e urgente de conceitos estruturais de Poder Político e de Participação Política, baseados numa sustentação teórica dual, relacionado, ou seja, não apenas com a formação da vontade política institucionalizada na dicção parlamentar, mas também com a noção de esfera pública revitalizada, que aloca a um conjunto orgânico de arenas políticas informais, composta de velhos e emergentes atores/cidadãos, dialogicamente discursivas e democráticas, inovadoras competências soberanas de interlocução, deliberação, formulação e execução de políticas públicas sociais.

Trata-se este modelo de verdadeira Administração Pública Democrática e Procedimental, conceito que remete, com Habermas, à oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da Democracia e os domínios informais de formação/execução da opinião pública.³⁵

Essa noção de gestão pública, assim, assenta-se igualmente numa teoria do discurso, cujo ideal regulador é o modelo de prática discursiva dialógica, face a face e orientada para o entendimento mútuo através, exclusivamente, da força do melhor argumento. Este modelo de comunicação tem por objetivo descrever e interpretar a inserção do indivíduo num contexto intersubjetivo concreto,³⁶ oportunizando-lhe

³⁴ Ver os sítios eletrônicos: <http://www.presidencia.gob.pe/normas/Ley27815.pdf> e <http://www.oas.org/juridico/spanish/etica1.htm>.

³⁵ HABERMAS, Jürgen. *On the pragmatics of social interaction*. Cambridge: MIT, 2002. O argumento habermasiano centra-se nesta ideia de democracia procedimental porque envolve a todos e outorga a todos responsabilidades indissociáveis no processo de construção dos seus cotidianos: *Our reflections from the standpoint of legal theory revealed that the central element of the democratic process resides in the procedure of deliberative politics*. (p. 86).

³⁶ Os diversos mecanismos de participação social na Administração Pública, por exemplo, tais como Conselhos Populares e Organizações não Governamentais. Ver o interessante texto de SOARES, Fabiana de Menezes. *Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa*. In: *Direito administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

constituir(-se) (n)o mundo da vida, no caso particular, corresponsabilizando-se pela gestão dos seus interesses e da comunidade em que vive.

Esta Boa Administração Pública precisa ser compreendida como processo democrático, ou seja, como o resultado de compromissos entre interesses públicos e privados concorrentes, o que implica que as regras deste processo político sejam responsáveis pela sua transparência e honestidade, e sejam justificadas através dos Direitos Humanos e Fundamentais, da concepção republicana de uma comunidade ética institucionalizada no Estado, em que a deliberação democrática se assenta em contexto cultural que garanta a comunhão de valores objetivada no texto constitucional enquanto pauta organizacional da civilidade. Como quer Ruiz-Rico:

El derecho a la buena administración, por estar inserto dentro del catálogo de derecho de la UE, cumple como el resto de los derechos allí proclamados una función de justificación del poder político. Pensemos que en toda la tradición liberal/democrática, el poder político es justificable cuando existe para salvaguardar ciertos valores que se consideran básicos e irrenunciables y no para conseguir otros fines últimos, tales como la unidad religiosa, la pureza racial o la prosperidad económica.³⁷

Consequência disso é que a ideia de Boa Administração reclama nova racionalidade gerencial, fundada na dignidade da pessoa humana e na noção de soberania popular, enquanto substâncias éticas da comunidade política (internacional e brasileira), ao mesmo tempo em que remete para *the rules of discourse and forms of argumentation that borrow their normative content from the validity basis of action oriented to reaching understanding*.³⁸

Está se falando aqui, por exemplo, do dever de motivação dos atos administrativos – sejam de natureza for –, pois é ela que garante (ou não) a legitimidade da transparência reclamada dos Poderes Públicos. A necessidade de motivar adequadamente força indiretamente a realização das ponderações exigidas e controláveis pelo direito da Boa Administração Pública, isto porque ela se apresenta, *en cierta manera, junto al expediente administrativo, como la caja negra del comportamiento administrativo. Los dos elementos, motivación y expediente, registran, como en el caso de las aeronaves si se nos permite el símil, las principales vicisitudes del ejercicio de la función administrativa, las cuales deben quedar grabadas en ambos*.³⁹

Conclui-se com facilidade que a mudança do paradigma administrativo estatal depende exatamente da confluência de iniciativas do próprio Estado, associada com ações políticas dos atores sociais que são alcançados pela administração, necessitando serem gerados instrumentos e mecanismos viabilizadores desta mutação.

Há muito ainda o que fazer.

Referências

AGENCIA SUECA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA. *Principles of Good Administration*: in the Member States of the European Union. In: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>, acesso em 08/01/2014.

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. *Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

³⁷ RUIZ-RICO, Gabriel. *El derecho a una buena administración*. Dimensiones constitucional y estatutaria. En C. M. Ávila Rodríguez y F. Gutiérrez Rodríguez (coordinadores). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, p. 85. Lembra o autor ainda: *El derecho a una buena administración no persigue en absoluto reconducir este derecho a un terreno eminentemente liberal como clásico derecho frente al poder, sino —insistimos— enfocarlo como un derecho que se ejerce frente y ante la Administración en el contexto del Estado social y democrático de Derecho, esto es, tanto frente a la Administración de forma directa como, indirectamente, ante ella mediante las ideas de acción positiva y obligación positiva. No olvidemos que en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, la Administración se determina, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional español en la sentencia de 7 de febrero de 1984, a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales*.

³⁸ SOARES, Fabiana de Menezes. *Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa*. Op. cit., p. 87. É de se atentar para o fato de que a teoria da discussão habermasiana tem muito a contribuir aqui porque pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro como fora dos espaços institucionais e dos seus corpos deliberativos, que sustenta a existência de palcos multifacetados em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas.

³⁹ PONCE SOLÉ, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Op. cit., p. 34.

- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carlos M. El Defensor del Pueblo Europeo y el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. In: *Revista Andaluza de Administración Pública*, 69: 263-278, 2008.
- BASTOS, Aurélio Wander. Poder Judiciário e Crise Social. In: *Revista Ajuris*, Vol.43. Porto Alegre: RTJRGS, 1988.
- BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BOVERO, Michelangelo. *Una grammatica della democrazia*. Milano: Trotta, 2002.
- CERRILLO, António. La gobernanza hoy: introducción. In: CERRILLO, António. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- FUNG, Norbert. *Deepening Democracy*. London: Verso Press, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Faticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000.
- . La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo publico. In: *Jürgen Habermas: moralidad, ética y política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- . *On the pragmatics of social interaction*. Cambridge: MIT, 2002.
- . *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Boon: Darmstadt, 1978.
- LEAL, Rogério Gesta (organizador). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- (organizador). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011 – E-book, acesso em www.unisc.br/editora.
- . *Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- . *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- . *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- MANIN, Bárbara. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Araña. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- PONCE SOLÉ, Juli. *Procedimiento administrativo, globalización y buena Administración*. Jurisprudencia Argentina, Suplemento 2008-IV. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.
- . *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Valladolid: Lex Nova, 2011.
- PRATS CATALÀ, Juan. La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 31, p. 13 et seq., 2007.
- PRZEWORSKI, Anthon. *Democracy, Accoutability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- RUIZ-RICO, Gabriel. El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria. En C. M. Ávila Rodríguez y F. Gutiérrez Rodríguez (coordinadores). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 1999.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa. In: *Direito administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

THOMAS, Anderson. Democracy and Polity Development: some examples relating to environmental policies. In: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol.34, nº3, p.38-67, March. New York: Paulsen, 2003.

TOMÁS MALLÉN, Bruno. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP, 2004.

Autor convidado