

A BOA ADMINISTRAÇÃO COMO ALIADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Suzana Mendonça¹

Resumo: A boa administração constitui um conteúdo relativamente recente em termos doutrinários e jurisprudenciais, embora extremamente relevante. A essência da boa administração conduz a Administração Pública a, em síntese, desenvolver bem a sua atividade, de modo a influenciar as ações empenhadas sob seu domínio com o objetivo de alcançar melhores resultados. Especificamente em relação aos direitos fundamentais, a Administração Pública apresenta sua parcela de responsabilidade, uma vez que desempenha o papel prático de implementação de políticas públicas. Para tanto, as prestações estatais devem ser bem executadas para que os membros da sociedade sejam efetivamente atendidos. Nesse contexto, a boa administração, como um relevante instrumento para uma Administração Pública mais atenta para as necessidades coletivas, injeta seu conteúdo nas mais variadas atuações administrativas, especialmente naquelas referentes às políticas públicas.

Palavras-Chave: Boa Administração. Políticas Públicas. Direitos Fundamentais. Administração Pública.

GOOD ADMINISTRATION AS AN ALLY TO PUBLIC POLICIES

Abstract: Good administration is a relatively recent content in terms of doctrine and jurisprudence, although extremely

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade de Direitos Fundamentais pela Universidade de Lisboa. Pós-Graduada em Bioética pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa. Advogada.

relevant. The essence of good administration leads Public Administration to, in summary, develop its activity well, in order to influence the actions performed under its control with the objective of achieving better results. Specifically in relation to fundamental rights, Public Administration presents its share of responsibility, since it plays the practical role of implementing public policies. To this end, state actions must be well executed in order to effectively serve the members of society. In this context, good administration, as a relevant instrument for a Public Administration that is more attentive to collective needs, injects its content into the most varied administrative activities, especially those related to public policies.

Keywords: Good Administration. Public Policies. Fundamental Rights. Public Administration.

INTRODUÇÃO



A origem dos direitos fundamentais tem como sustentáculo o contraste existente entre o Estado e a pessoa, considerando a necessária fixação de certo nível de proteção contra eventuais condutas de caráter excessivo exercidas pelo Poder Público que viessem a avançar em espaços eminentemente privados e prejudicar o indivíduo no cerne substancial de seu bem-estar.

Os direitos fundamentais, assim, constituem verdadeiro amparo para aqueles bens jurídicos caracterizados pela sua elevada essencialidade aos membros da sociedade. Às Constituições importa a tarefa de ser a residência do conjunto de direitos fundamentais, enquanto ao Estado cabe a atribuição de tornar praticável e exercível justamente o catálogo de direitos reconhecidos pela sua fundamentalidade.

Isso significa que o pleno exercício de direitos fundamentais depende de prestações estatais, sejam estas de caráter

positivo ou negativo. As prestações positivas para a efetivação de direitos fundamentais exigem do Estado atuações de natureza ativa no sentido de assegurar os meios e instrumentos necessários para tanto, concedendo aos indivíduos aqueles elementos substanciais para uma adequada fruição de direitos.

A concretização dos direitos fundamentais pendentes prestações estatais positivas, portanto, materializa-se por meio das políticas públicas. E é nesse contexto que a boa administração insere seu conteúdo, de modo a figurar como um mecanismo auxiliar no alcance de adequadas formulações e execuções no âmbito de políticas públicas, cujo resultado prático envolve precisamente uma apropriada efetivação de direitos.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais, de maneira ampla, constituem aqueles direitos de maior essencialidade para que cada indivíduo esteja apto a ter uma vida com dignidade, representando instrumentos de proteção daqueles bens jurídicos tidos como essenciais para tal finalidade. A mera humanidade² inerente a cada pessoa sustenta a existência e o reconhecimento de direitos fundamentais, o que revela que a única condição para a constituição de um sujeito de direitos fundamentais é tão somente ser humano.

Constituem, ademais, ramificações positivas de circunstâncias conturbadas registradas ao longo da história, fixando seu conteúdo em períodos diversos, porém, em maior intensidade e amplitude naqueles momentos marcados por transições. Nesse sentido, a consolidação de direitos fundamentais na atual configuração não foi consequência de um processo simples, mas sim

² VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 20.

de um caminho que perpassa por árduas batalhas sociais³, diversos regimes políticos e duras revoluções. Entretanto, os direitos fundamentais alcançaram sua força máxima a partir do fim do período em que vigiam os regimes totalitários, uma vez que a proteção de bens jurídicos passou a adquirir condição de relevância social diferenciada em razão das passadas violações.

Logo, a proteção dos bens jurídicos de maior relevância para o alcance do bem-estar dos membros da sociedade assume a classe de direitos fundamentais a partir da sua consagração em âmbito constitucional. Como instrumento de resguardo contra eventuais violações, os direitos fundamentais somente existem devido à discrepância entre pessoa e Estado, cujo exercício de poder excedia fronteiras basilares de dignidade, afetando substancialmente os indivíduos. Nesse sentido - e considerando que os direitos fundamentais constituem precisamente posições jurídicas face o Estado⁴-, constata-se que tais direitos consistem em formas de limitação do poder estatal.

Consequentemente, o conteúdo emanado pelos direitos fundamentais demanda determinada atuação do Poder Público, não somente com a finalidade de tornar viável seu pleno exercício, como também no sentido de evitar o uso de força ou poder desmedido, cuja efetivação venha a intervir desfavoravelmente na liberdade dos indivíduos. A proteção e a promoção dos bens jurídicos indispensáveis à existência em caráter digno, revelados pelos direitos fundamentais, resta pendente, assim, de ações e condutas estatais, positivas ou negativas, que concedam aos membros da sociedade os devidos meios e condições para tornar seu direitos praticáveis.

As prestações negativas impõem ao Estado atuações que repercutam abstenção ou omissão⁵, de modo a não intervir na

³ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, 2015, p. 37.

⁴ REIS NOVAIS, Jorge. Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado Democrático de Direito, Almedina, Coimbra, 2012, p. 18.

⁵ BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004, p. 14.

esfera privada⁶, nem mesmo ser causa de desrespeito a direitos. Nesse esteira, verifica-se um certo bloqueio negativo da atuação estatal⁷, revelado pela supressão de eventuais condutas de ingerência executadas pelo Estado em relação aos bens jurídicos conectados ao espaço pessoal e à liberdade individual. Assim, a viabilização do exercício de um direito dessa categoria demanda do Estado um comportamento de mera ausência de intervenção na zona privada, ou seja, inexistente qualquer necessidade de dispêndio, seja prestacional ou financeiro para sua efetivação.

Tais direitos, qualificados também como componentes de uma primeira dimensão de direitos fundamentais, indicam um campo de não intervenção do Estado, o que demonstra, ademais, a própria esfera de autonomia⁸ que o indivíduo detém face eventual conduta estatal diversa. Alguns dos exemplos de direitos fundamentais que exigem um atuação do Poder Público nos moldes descritos são os direitos à vida, à liberdade de expressão e de locomoção.

Entretanto, conforme as experiências evolutivas e os avanços sociais foram se consolidando ao longo da história, sucedeu um verdadeiro reconhecimento de que um Estado cuja atuação reverberava meramente abstenções e omissões não se mostrava suficiente para oferecer um adequado atendimento das demandas coletivas. E é assim que se consolida a chamada segunda dimensão de direitos fundamentais, ou direitos sociais, passando a se exigir do Estado uma postura ativa sustentada por uma ideia de justiça social⁹.

⁶ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017, p. 51.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchiner. *Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações*, 2007. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOCTRINA_9.pdf> . Acesso em: 23 maio 2018.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 106.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 108.

Retira-se dessa categoria, assim, a exigência de obrigações de agir¹⁰ a serem empenhadas a cargo do Estado, isto é, a execução de prestações positivas que amparem o acesso aos instrumentos e meios necessários a garantia e promoção de direitos. Isso significa que os direitos constantes dessa dimensão dependem de iniciativas a serem implementadas pelo Poder Público no sentido de viabilizar o seu devido exercício. Os direitos à saúde, ao trabalho e à educação são alguns dos exemplos que compõem tal categoria.

Embora os direitos de segunda dimensão, ou direitos sociais, demandem predominantemente uma atuação estatal ativa, também é possível a verificação de uma faceta negativa decorrente de seu núcleo. Caso o Estado desempenhe condutas arbitrárias no sentido de travar ou obstar o acesso dos membros da sociedade aos meios que efetivem esses direitos ou até mesmo opte por ditar injustificadamente práticas incompatíveis com a sua vontade, como a imposição de determinado tratamento terapêutico¹¹, restaria constatada a ruptura da vertente negativa dos direitos sociais.

Já a terceira dimensão, que revela um grupo de direitos fundamentais relativamente recentes, especialmente em comparação com as duas categorias anteriores, detém uma conexão com a solidariedade, de modo a se caracterizarem pela titularidade difusa e coletiva¹². O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural são alguns dos exemplos retirados dessa classe.

Assim, os direitos fundamentais, independentemente da categoria, apresentam em comum a importância da atuação do

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004. p. 15.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 138.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012, p. 111.

Estado no sentido de tornar as normas referentes aos direitos - e consagradas em nível constitucional - práticas. Para tanto, o Estado deve pautar-se por determinados padrões de comportamento, de maneira a garantir as condições indispensáveis à materialização do exercício de direitos fundamentais.

Logo, em relação aos direitos que demandam prestações negativas, a conduta estatal passa tão somente pela abstenção. Enquanto os direitos fundamentais pendentes de prestações positivas requerem do Poder Público atuações ativas como forma de efetivá-los, sendo estas representadas pelas políticas públicas.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais pendentes de prestações positivas por parte do Estado, representados em sua maior parcela pelos direitos sociais, necessitam de iniciativas empenhadas no âmbito do Poder Público para que as normas que os enunciam sejam efetivamente convertidas em prática. Isso significa que a máquina estatal deve se organizar e se estruturar para garantir o adequado acesso aos instrumentos já existentes para o exercício de direitos sociais, bem como conceder os meios até então inexistentes - ou insuficientes - para sua devida efetivação.

O completo preenchimento da existência dos direitos sociais, não somente em relação ao âmbito de previsibilidade constitucional, mas também, e principalmente, em termos práticos, consoma-se a partir do momento em que o Estado passa a executar as devidas prestações visando atingir tal finalidade. Nessa esteira, as atuações estatais desempenhadas visando atingir tal objetivo materializam-se pelas políticas públicas, cujo núcleo consiste na execução de medidas consideradas adequadas para a promoção e a proteção de direitos fundamentais.

Nesse sentido, as políticas públicas constituem programas de Estado cuja finalidade revela-se a partir do

preenchimento de tarefas, constantes da Constituição, que proporcionam a devida concretização de direitos fundamentais¹³. As políticas públicas representam, assim, metas de cunho coletivo, versando, portanto, sobre interesses comuns aos membros da sociedade, razão pela qual inserem-se precisamente no domínio do direito público¹⁴.

Embora sejam consideradas ferramentas de relevante uso em caráter governamental¹⁵, o assentamento mais adequado seria a concepção das políticas públicas mais como programas de Estado do que propriamente de governo¹⁶, já que assim, restariam respeitadas as bases de iniciativas anteriores que tenham produzido resultados eficientes, sem prejuízos maiores para a população e seus direitos fundamentais, ainda que tais projetos tenham sido planejados e executados no âmbito de passados comandos.

Assim, tanto as metas, como as ferramentas de ação que detém o Estado para o atendimento daqueles interesses coletivos ao seu encargo¹⁷, em especial os direitos fundamentais, concretizam-se a partir das políticas públicas. Equivalem, nessa esteira, a um conjunto de atuações desenvolvidas em domínio administrativo, cujo escopo repercute a busca de uma harmonia entre as ferramentas e os meios que estejam em disponibilidade para o Poder Público e as ações a serem por ele desempenhadas para o devido alcance dos objetivos estipulados em sede política e

¹³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, 3ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2014, p. 32.

¹⁴ LIBERTATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, Atlas, São Paulo, 2013, p. 86.

¹⁵ DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

¹⁶ FREITAS, Juarez. *Novo Controle de Juridicidade das Políticas Públicas in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 917-932.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.

indispensáveis em termos sociais¹⁸.

Revelam-se, nesse contexto, como mecanismos aptos a fornecer as condições e as estruturas materialmente necessárias para a efetivação de cada um dos direitos fundamentais em questão. Ademais, as ações e os programas formulados e executados em âmbito estatal, e na prática desempenhados pela Administração Pública, para garantir as prestações estatais que viabilizam o concreto exercício de direitos fundamentais, refletem a própria essência extraída da concepção das políticas públicas¹⁹.

Incumbe à Administração Pública, assim, não somente a formulação e a execução das políticas públicas, mas também a fixação dos objetivos pretendidos pela atuação desenvolvida sob seu domínio, bem como o discernimento dos rumos mais indicados para que os alvos sejam devidamente atingidos²⁰, o que, em termos práticos, representa essencialmente a efetiva concretização daqueles direitos fundamentais pendentes de prestações estatais positivas. Considerando tal contexto, especialmente a relevância da tarefa designada à Administração Pública de tornar viável o exercício de direitos para os membros da sociedade, as ações administrativas nas mais diversas fases associadas às políticas devem ser satisfatoriamente desempenhadas, visando justamente o atendimento dos destinatários.

3. A CONEXÃO ENTRE BOA ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

As demandas sociais dependem de capital para serem

¹⁸ DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas*, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, abr./jun. 2005, pp. 83-103.

²⁰ MOREIRA, João Batista Gomes. Do Ato Administrativo às Políticas Públicas - Controle Jurisdicional in *A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔE-LHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 667-680.

materialmente amparadas por meio de prestações estatais e, como se sabe, os recursos públicos são finitos. Daí a importância do papel desempenhado por aqueles que detêm o poder político e administrativo, uma vez responsáveis pela definição dos temas considerados prioritários, decisão que produz efeitos diretos sobre a efetuação das medidas referentes às políticas públicas.

A Administração Pública, nesse sentido, sustenta a sua existência ao se colocar a serviço da sociedade²¹, sendo a viabilização do exercício de direitos fundamentais uma de suas principais funções enquanto integrante do Estado Democrático de Direito, não havendo, portanto, circunstâncias que permitam condutas administrativas marcadas por indiferença²². Ainda que se mostrem relativamente caros²³, os direitos sociais, uma vez penderes de prestações positivas, demandam uma atuação estatal ativa no sentido de torná-los exercíveis, o que revela o papel essencial desempenhado pela Administração Pública no manejo dos recursos disponíveis para tal finalidade, sejam estes materiais ou humanos.

Não se nega a existência de obstáculos variados, além da limitação de recursos financeiros em caráter público, como é a ausência de estrutura necessária ao apropriado atendimento da população ou o contraste entre o número de profissionais que prestam assistência à sociedade e a extensão da cadeia de serviços.

Entretanto, a alegação de inviabilidade na prestação de serviços não se mostra suficientemente robusta para repelir as tarefas extraídas a partir das normas de direitos fundamentais, já que constitui missão constitucional do Estado precisamente a

²¹ FARIA, Júlio Herman. *Políticas Públicas: O Diálogo entre o Jurídico e o Político*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 9, n. 35, Belo Horizonte, 2009, pp. 157-169.

²² FREITAS, Juarez. *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Vinculantes*, Revista Constituição, Economia e Desenvolvimento, vol. 5, n. 8, 2013, pp. 8-26.

²³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *O Direito Constitucional como Ciência de Direcção in Direitos Fundamentais Sociais*, CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione; CORREIA, Érica Paula, Editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 19.

efetivação de tais direitos. E muito em razão de tais barreiras, a Administração Pública deve assumir vigorosamente o ofício de minimizar eventuais empecilhos, de modo a organizar, planejar e implementar as políticas públicas como concretos e efetivos meios de garantia de direitos fundamentais.

À Administração Pública, portanto, como responsável em termos práticos pela implementação de políticas públicas, incumbe não somente a formulação, mas também a execução e o controle das medidas e providências envolvidas na concretização de direitos sociais. Assim, todas as fases de ações administrativamente dispendidas até o efetivo alcance dos membros da sociedade devem ser bem executadas, considerando a finalidade primordial da atuação, que constitui precisamente a tutela dos direitos fundamentais.

Para que o Estado forneça as condições necessárias para o concreto exercício de direitos sociais, a atuação empenhada em sede administrativa deve ser bem executada, tendo em vista tanto o objetivo final, como os meios que lhe estão disponíveis para atingir tal alvo. E é nesse contexto que o princípio da boa administração insere seu conteúdo, de modo a influenciar toda a conduta administrativa referente às políticas públicas. Ainda que a vertente de direito fundamental à boa administração ampare os cidadãos europeus, sustentada pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aqui será tratada a sua faceta de princípio que orienta a atividade administrativa.

Embora não conste expressamente da Constituição da República Portuguesa, nem da Constituição da República Federativa do Brasil, o núcleo da boa administração conecta-se a outros enunciados, tais como o interesse público e a eficiência, um vez que o conteúdo expresso por uma boa administração, de maneira simplificada, nada mais expressa que a boa condução de toda a atividade administrativa. Logo, a boa administração estimula a busca pela solução mais adequada para cada caso concreto, de modo a alcançar eficientemente a finalidade das

atuações empreendidas, especialmente quanto às políticas públicas, na sua condição de mecanismos essenciais para a efetivação daqueles direitos fundamentais pendentes de prestações estatais positivas.

O Código do Procedimento Administrativo de Portugal, em seu art. 5º, prevê a boa administração como princípio regente da atividade desenvolvida pela Administração Pública. O dispositivo estabelece que a atuação administrativa deve ser conduzida por balizas de eficiência, economicidade e celeridade, a partir de uma estrutura que reduza distâncias entre os serviços públicos e a população, mitigando elementos de burocratização.

O *status* de princípio conferido à boa administração revela a sua importância como vetor de orientação da Administração Pública, na medida em que seu conteúdo perpassa por todas as fases e esferas da atuação administrativa. O enunciado do CPA português referente à boa administração, nessa perspectiva, é inovador no sentido de expressamente estabelecer um princípio que vincule as condutas administrativas ao seu núcleo, fixando os pilares sobre os quais a Administração Pública deve arquitetar sua atividade, em ampla atenção para com as necessidades sociais.

Nesse sentido, a boa administração posta-se como um vetor apto a auxiliar a atuação administrativa na obtenção de bons resultados, compatíveis com as demandas coletivas e congruentes com os meios disponíveis à Administração. Demonstra a sua relevância especialmente em circunstâncias de discricionariedade, uma vez que estimula os agentes administrativos a buscarem a melhor solução entre as possíveis, como forma de lograr os desfechos mais satisfatórios. A boa administração carrega consigo, assim, o foco pela qualidade das atividades empenhadas no domínio da Administração Pública, tanto em termos de desempenho, como no efetivo alcance das finalidades delineadas.

O conteúdo da boa administração revela a necessidade de

uma execução satisfatória de medidas administrativas, não somente uma atuação que visa meramente resultados parciais e insuficientes, mas sim uma atividade administrativa que genuinamente opere de maneira a obter os desfechos compatíveis com as demandas apresentadas. A essência da boa administração mostra-se relevante para todas as ações administrativas, em geral, e para a execução de políticas públicas, especificamente, de modo a impulsionar os agentes em um bom desempenho de suas atribuições, tendo como objetivo primordial o adequado atendimento das necessidades da população.

Nesse contexto, as políticas públicas referentes aos mais variados temas, seja de saúde, educação ou assistência social, derivam de atividades postas em prática pela Administração Pública, o que demonstra a importância de uma apropriada efetuação de medidas públicas, do planejamento dos programas até o verdadeiro alcance ao destinatário. A boa administração insere seu conteúdo precisamente nesse contexto, de modo a impulsionar as atuações administrativas para que se atinja o ponto ótimo do interesse público²⁴.

A boa administração, portanto, detém a capacidade de inserir seu núcleo em toda atuação administrativa. Isso demonstra justamente a relevância da existência de um princípio que impulse a Administração Pública no bom desempenho de suas atividades, uma vez que, se a conduta administrativa de fato fosse perfeita, sequer sealaria em um conteúdo que potencialmente pudesse trazer resultados mais adequados.

Se a atividade desempenhada pela Administração dispusesse de todos os recursos e meios necessários para conceder as melhores condições aos membros da sociedade, os desfechos estariam inclinados a um fornecimento de instrumentos e medidas em caráter efetivamente universal e integral. Entretanto, como a perfeição constitui estado inatingível, da boa administração

²⁴ OTERO, Paulo. *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, p. 272.

extrai-se o conteúdo que reflete maior nível de proximidade.

A aderência da boa administração às políticas públicas, assim, produz resultados mais pertinentes e compatíveis, além de socialmente sensíveis²⁵, com as demandas coletivas. Nesse contexto, a boa administração exerce papel de catalisador de uma eficiente atuação administrativa, de modo a trazer a Administração Pública ao verdadeiro foco de sua função, que é o atendimento das necessidades sociais.

Assim, na prática - e baseada na essência emanada pela boa administração - a conduta administrativa deve conduzir suas ações de maneira a fornecer os meios considerados indispensáveis à execução prestacional, bem como na produção de materiais e serviços de qualidade com o objetivo de genuinamente estabelecer vias de defesa e promoção de direitos fundamentais.

Toda a atividade que transporta as políticas públicas para o destinatário, desde o planejamento e a organização, até a execução e controle, deve ser efetivada em mais elevado nível de atenção, cuidado e responsabilidade, não somente com a coisa pública, mas também com as necessidades coletivas, o que reflete justamente o conteúdo da boa administração, especialmente quanto à concretização de direitos fundamentais e à aproximação entre serviços públicos e a população.

Em suma, a boa administração estimula a Administração Pública a simplesmente bem administrar. O bom desempenho das atuações administrativas, conduz o alcance de bons resultados, estes, em termos práticos, atendem as demandas sociais, nomeadamente quanto ao núcleo de direitos fundamentais.

A boa administração, inclusive, reflete sua compatibilidade com os enunciados constitucionais referentes aos direitos fundamentais, uma vez que somente ações bem desenvolvidas pelo domínio administrativo - já que incumbe a Administração a força executória das mais variadas políticas públicas -

²⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 135.

efetivamente asseguram a proteção de direitos fundamentais.

Além da atenção para com as demandas sociais, a boa administração carrega consigo conteúdos essenciais para a garantia de desfechos apropriados, como a economicidade, a celeridade e a eficiência, também constante do Código de Procedimento Administrativo português. Tais itens auxiliam a Administração Pública na tomada de decisões, especialmente naquelas que envolvem qualquer das fases inerentes às políticas públicas, para que tanto as vias, como os resultados sejam bem realizados, em observância ao orçamento público disponível, ao tempo dispendido e ao custo-benefício das medidas para alcance dos objetivos delineados.

Cabe à Administração Pública, portanto, o manejo dos recursos materiais e humanos que lhe estão disponíveis, bem como das ações a serem desenvolvidas no âmbito das políticas públicas com o intuito de assegurar a proteção e a promoção de direitos fundamentais. O ofício a ser exercido pela Administração passa pelo apropriado manejo dos instrumentos necessários para a efetivação de direitos, bem como pelo acentuado conhecimento dos obstáculos que rotineiramente se postam diante de sua atuação, de modo a atuar no sentido de extrair aquele resultado que em maior compatibilidade atinja a verdadeira finalidade, o que reflete precisamente o elemento catalisador que constitui a boa administração.

A partir disso, o planejamento de políticas públicas passa a ser efetuado em maior consonância não somente com as demandas da população, mas também com os instrumentos que estão disponíveis para que tal função possa ser, de fato, realizado pela Administração Pública. Considerando que um bom planejamento sustenta uma boa execução, as políticas públicas necessitam ser bem elaboradas e desempenhadas para assegurar o pleno exercício de direitos fundamentais, sob pena de provocar imensuráveis prejuízos para a sociedade.

Nesse contexto, a boa administração pode influenciar

toda atividade administrativa voltada para os programas que efetivam direitos fundamentais, de modo a estimular não somente uma conduta administrativa que repercuta congruência entre demandas e resultados, mas também uma atuação mais atenta, responsável e próxima da população. Prezar pela eficiência, pela economicidade, pela celeridade e pelo interesse público reflete a essência da boa administração, cujo conteúdo toca as ações desenvolvidas pela Administração para que de fato alcancem o destinatário, especialmente aquelas referentes às políticas públicas que viabilizam o exercício de direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

A efetivação de direitos fundamentais depende de atuações realizadas em âmbito estatal, sejam estas por meio de prestações em caráter positivo ou negativo. As prestações de natureza positiva, especificamente, constituem aquelas que garantem os direitos sociais, o que reverte as normas referentes aos direitos fundamentais em prática pela implementação de políticas públicas.

Os programas de Estado que efetivam os mais variados direitos, tais como a saúde, a educação e a assistência social, constituem incumbência da Administração Pública, uma vez responsável pelas mais variadas fases inerentes à existência de políticas públicas. A Administração, em uma perspectiva mais moderna acerca da sua função, deve pautar a sua atividade na proximidade para com os membros da sociedade, de modo a procurar atender as demandas coletivas, em especial aquelas decorrentes de direitos fundamentais.

Nessa esteira, a Administração Pública, por força dos enunciados constitucionais referentes aos direitos fundamentais, e em observância ao conjunto de princípios que orientam o seu comportamento, deve implementar as políticas públicas como forma de evitar negligências estatais na efetivação de direitos,

nomeadamente aqueles pendentes de uma energia prestacional positiva. E nesse contexto, a boa administração projeta o seu conteúdo nas atividades que estruturam as políticas públicas, para que sejam realizadas de maneira adequada e compatível com as demandas até se atingir o destinatário.

A boa administração, ademais, carrega em seu conteúdo outras substâncias que, inseridas na atividade administrativa, sustentam resultados mais robustos, como a eficiência, a celeridade, a economicidade e o próprio interesse público. Em síntese, direcionada pela boa administração, a Administração Pública deve executar satisfatoriamente as tarefas que lhe são atribuídas, especialmente quanto às políticas públicas que viabilizam o exercício de direitos como saúde, educação e assistência social, como forma de efetiva conversão em prática das normas constitucionais acerca de direitos fundamentais.

A atuação administrativa, portanto, deve assumir a posição de verdadeira responsável pela garantia de direitos fundamentais, nomeadamente no que tange aqueles pendentes de prestações estatais positivas, refletidas pelas políticas públicas. Para tanto, impulsionada pela boa administração, a Administração deve lidar com os obstáculos e estabelecer prioridades, com o intuito de obter as melhores soluções entre as possíveis, sobretudo em circunstâncias de discricionariedade. A essência da boa administração, assim, estimula ativamente a atividade administrativa no sentido de assegurar um apropriado planejamento e uma adequada execução de políticas públicas para que os membros da sociedade sejam efetivamente alcançados em suas demandas por efetivação de direitos fundamentais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas*, Revista Direito Administrativo, n. 240, Rio de Janeiro, abr./jun. 2005, pp. 83-103.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. O Direito Constitucional como Ciência de Direção in *Direitos Fundamentais Sociais*, CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione; CORREIA, Érica Paula, Editora Saraiva, São Paulo, 2010.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 13, n. 52, Belo Horizonte, 2013, pp. 13-33.
- FARIA, Júlio Herman. *Políticas Públicas: O Diálogo entre o Jurídico e o Político*, Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 9, n. 35, Belo Horizonte, 2009, pp. 157-169.
- FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, 3ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 2014.
- FREITAS, Juarez. *Novo Controle de Juridicidade das Políticas Públicas in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições*, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 917-932.
- FREITAS, Juarez. *O Controle das Políticas Públicas e as Prioridades Vinculantes*, Revista Constituição, Economia e Desenvolvimento, vol. 5, n. 8, 2013, pp. 8-26.
- LIBERTATI, Wilson Donizeti. *Políticas Públicas no Estado*

- Constitucional, Atlas, São Paulo, 2013.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015.
- MOREIRA, João Batista Gomes. Do Ato Administrativo às Políticas Públicas - Controle Jurisdicional in A Constituição entre o Direito e a Política: O Futuro das Instituições, Estudos em Homenagem a José Afonso da Silva, FURTADO CÔELHO, Marcus Vinicius (coord.), OAB Editora, Rio de Janeiro, 2018, pp. 667-680.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, Fórum, Belo Horizonte, 2012.
- OTERO, Paulo. Direito do Procedimento Administrativo, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016.
- REIS NOVAIS, Jorge. Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado Democrático de Direito, Almedina, Coimbra, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais (e-book), 11ª ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações*, 2007. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/DOU-TRINA_9.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2017.