



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
– PPGD

**DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO AO DEVER DE ADMINISTRAR
BEM: POR UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULANTE NA
PERSPECTIVA DOS EVOLUCIONISMOS EDUCACIONAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito indispensável para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.

ALUNO: PAULO FERNANDO DE MELLO FRANCO

RIO DE JANEIRO, ABRIL, 2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
– PPGD

PAULO FERNANDO DE MELLO FRANCO

DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO AO DEVER DE ADMINISTRAR
BEM: POR UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULANTE NA
PERSPECTIVA DOS EVOLUCIONISMOS EDUCACIONAIS

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito indispensável para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.

Nota ()

Professor–Orientador:

DOUTOR PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA

Professora Avaliadora:

DOUTORA PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO

Professor Convidado:

DOUTOR ANTÔNIO JOSÉ MARISTRELLO PORTO

FICHA CATALOGRÁFICA

FRANCO, Paulo Fernando de Mello.

Do direito fundamental à boa Administração ao dever de administrar bem: Por uma análise de políticas públicas vinculante na perspectiva dos evolucionismos educacionais / Paulo Fernando Franco – Rio de Janeiro: UNIRIO, 2015.

286 p.

Dissertação – Mestrado

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

1. Direito fundamental à boa Administração Pública 2. Dever fundamental de administrar bem 3. Análise de políticas públicas vinculante. 4. Direito fundamental à educação 5. Análise de políticas públicas educadoras.

DEDICATÓRIA

Dedico, em retribuição à mesma devoção de que sempre fui destinatário, a Deus e às mulheres da minha vida:

A meu Deus, minha fortaleza, indubitável certeza de presença perene em minha vida, por tudo.

À minha avó, minha (super)protetora, por ser a certeza diária de que há alguém que me devota amor incondicional, por quem devo incansavelmente lutar.

À minha mãe, minha heroína, por ser minha inspiração constante de estímulo e confiança, a quem tento sempre orgulhar.

Todos os méritos serão, mais que meus, nossos.

AGRADECIMENTOS

Com a mais profunda gratidão e afirmação de que jamais os esquecerei, agradeço:

Ao encorajador professor *Paulo Roberto Soares Mendonça*, primeira e ótima impressão da Especialização em Direito, em cujo discurso estimulante desenvolvi o apreço pela pesquisa, por ter me dado a honra e imensa alegria de acreditar em meu potencial e aceitar o desafio de guiar, aconselhar, direcionar, acompanhar e orientar, de modo sempre zeloso, minha dissertação.

À dedicada professora *Patrícia Regina Pinheiro Sampaio*, perspicaz e profunda conhecedora do Direito, em cujas pertinentes e instigantes críticas mencionadas quando do Exame de Qualificação pude certamente aperfeiçoar a dissertação e torná-la o que hoje ela é, pela disponibilidade em ler atentamente cada uma de minhas errantes, porém esforçadas linhas.

Ao receptivo professor *Antônio José Maristrello Porto*, agradável surpresa desta curiosa vida, em cuja fala consegui identificar a importância de que às produções

jurídicas se confira o colorido, jamais vetusto, da inovação provocativa, por participar e contribuir, de modo determinante, à realização do sonho de poder ensinar e, principalmente, aprender com a docência.

Ao fantástico professor *Sylvio Capanema de Souza*, paradigma de conhecimento, por ter me dado a imperdível chance de chegar onde cheguei, exigindo-me em troca apenas dedicação e devoção ao Direito.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UNIRIO, em especial aos professores *José Gabriel Assis de Almeida*, *José Carlos Buzanello*, *Fernando Daniel Quintana*, *Celso de Albuquerque Silva*, *Cristiane Correa Batista Santos*, *José Paulo Martins Junior*, *Jadir Anunciação de Brito* e *Antonio César Pimentel Caldeira*, com os quais tive o prazer de conviver e experimentar saborosas e indescritíveis experiências acadêmicas, pela gama de conhecimento infindável compartilhado.

Ao acolhedor professor *André Ricardo Cruz Fontes*, sinônimo de sabedoria irrestrita, pelas indicações metodológicas e bibliográficas amiúde pertinentes.

Ao atencioso professor *Álvaro Reinaldo de Souza*, mestre cuja admiração não se esconde, pelo carinho sempre sincero, dentro e fora da Academia.

A exemplar *Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*, instituição cuja distinção enobrece os que por ela passam, por permitir-me vivenciar a criação pioneira de escola de pensamento jurídico-político com identidade própria e conhecer meus queridos novos amigos que, certamente, carregarei como troféus para toda a minha vida.

Ao querido amigo *Isaque Lerbak*, por ter transformado lenda em realidade, proporcionando-me, incondicionadamente, acesso irrestrito ao Eldorado cultural.

Ao genial amigo *Thiago Cardoso Araújo*, repositório de conhecimento e de incitações acadêmicas, a quem credito a apresentação de um sem número de enriquecedoras obras sem as quais a lapidação do tema a que me propus escrever não seria possível.

A todos, profundamente grato, o meu mais sincero e vernacular obrigado.

EPÍGRAFE

“Muitas coisas não ousamos empreender por parecerem difíceis; entretanto, são difíceis porque não ousamos empreendê-las”.

Sêneca , o Jovem.

RESUMO

O direito fundamental à boa Administração Pública e, mais do que isto, o dever fundamental de administrar bem impõe, ao benfazejo administrativo, adaptar-se, de modo responsivo, à realidade. Faz-se necessário, pois, que o bom governo, dinâmico por natureza, seja, em essência, constante em suas variações. À boa gestão pública é imprescindível, diante do compromisso de ouvir, com clareza, as vozes dos administrados, a incorporação do planejamento estratégico no âmbito da boa governança e a estruturação sistemática e contínua de mecanismos de avaliação de políticas públicas que terão por escopo a coordenação da consecução de boas ações públicas. É preciso, porém, dada a amplitude da *quaestio*, estabelecer parâmetros metodológicos de definição de critérios de *performance* administrativa e de profícuas escolhas públicas, a fim de congregá-los à boa Administração Pública. Destacar-se-ão, assim, os parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade e, com maior ênfase, a instigante dimensão ética da Administração pretensamente boa. Em suma, visa a dissertação a, para fins de concretização da boa Administração, suscitar a (re)construção do conteúdo do mérito administrativo mediante a inserção de elementares de ordem técnica no processo decisório de políticas públicas. Desburocratizou-se a Administração contemporânea e não há mais espaço para oportunidade e conveniência ilimitadas que se confundam com arbitrariedades, tampouco para oportunismos convenientes. É por esta razão que, com vistas a que se confira legitimidade à boa Administração Pública, defende-se que a avaliação de políticas públicas seja vinculante, *i.e.*, que se transfira ao administrador público o ônus argumentativo de sua atecnia. Finalmente, tudo isto se colocará à prova no contexto dos evolucionismos constitucionais do direito fundamental à educação pública e da boa Administração educadora.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Fundamental à Boa Administração Pública; Bom Governo; Eficiência; Eficácia; Efetividade; Ética; Dever de Planejamento Público Estratégico; Análise de Políticas Pública; Direito Fundamental à Educação; Boa Administração Pública Educadora.

ABSTRACT

The fundamental right to good Public Administration and, more than that, the fundamental duty to good manage the *res public* requires that the good Administration adapt itself, as a responsive foundation, to reality. It's necessary, therefore, that good governance, which is naturally dynamic, to be essentially constant in its own variations. For good governance is indeclinable, by the commitment to listen, clearly, the voices of the citizens, the incorporation of strategic planning in the area of good Administration and improves the systematic and continuous structuring of public policy evaluation mechanisms that will certainly build the scope to coordination the achievement of good public actions. It's necessary, however, give the breadth of the *quaestio*, establish methodological parameters definitions of administrative performance criteria and fruitful public choices in order to gather them to concretize the good Public Administration. Will be highlighted, thus, the parameters of efficiency, effectiveness, responsiveness and, most emphatically, the compelling ethical dimension of allegedly good management. In short, aims the present paper, for the effective implementation of public directors, to raise the (re)construction of the content of the discretionary administrative by technical elementary insertion in decision-making process of public policy. In the contemporary public management scenario, there's no more room for opportunity and unlimited convenience to be confused with arbitrariness, neither for convenient opportunism. It's by this reason that, in order to confer legitimacy to good Public Administration, the paper argues that the evaluation of public policies is binding, *i.e.*, transfers to the public administrator the argumentative burden of his insistence against technical experts. Finally, all debated will be tested in the context of constitutional evolutionisms and of the fundamental right to public education and good educator Administration.

KEYWORDS: Fundamental Right to Good Public Administration; Good Government; Efficiency; Effectiveness; Responsiveness; Ethics; Duty of Strategic Public Planning; Analysis of Public Policy; Fundamental Right to Education; Good Educator Public Administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
------------------------	-----------

CAPÍTULO I – DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO AO DEVER DE PLANEJAMENTO

1 ESTRUTURAÇÃO DOGMÁTICA NECESSÁRIA: REDIRECIONAMENTO DO EIXO FILOSÓFICO DA CONSTITUIÇÃO.....	24
--	-----------

1.1 Legicentrismo e Positivismo Principialista: Prolegomênica do Fenômeno.....	24
--	----

1.1.2 Dinamicidade das Relações Sociais e Interesse Público Cambiante: A Teoria dos Evolucionismos Constitucionais como Justificação à Normatividade do Direito Fundamental à Boa Administração.....	28
--	----

1.1.3 O Bom Governo dos Antigos e a Boa Administração Hodierna.....	38
---	----

1.2 DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO AO DEVER DE PLANEJAMENTO.....	47
---	-----------

1.2.1 Da Necessária Interdependência entre Constituição Financeira e Constituição Econômica: Das Subconstituições Dissonantes à Constituição Global Estruturante.....	50
---	----

1.3 O DEVER DE PLANEJAMENTO INTEGRADO COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	54
--	-----------

CAPÍTULO II – DO DEVER FUNDAMENTAL DE ADMINISTRAR BEM À ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULANTE

2.1 OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA OU OPORTUNISMO CONVENIENTE? POR UMA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULANTE.....	66
--	-----------

2.2 (RE)PENSANDO O DIREITO E (RE)VISITANDO PARADIGMAS: SUPERAÇÃO DA <i>SUMMA DIVISO</i> DISCRICIONÁRIO-VINCULADO.....	71
2.3 ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO GERENCIAL.....	75
2.3.1 Discricionariiedade Técnica ou Tecnicização Vinculada? Por uma Análise Institucionalizada de Políticas Públicas.....	81
2.3.2 A Nova Administração Pública e Avaliação de Políticas Públicas: Pluralidade dos Panos de Fundo Decisórios e Pluralização do Debate e a Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas.....	83
2.3.2.1 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Perfil (Neo)Elitista.....	87
2.3.2.2 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Perspectiva Corporativista e Profissional.....	91
2.3.2.3 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Ótica Tecnocrata.....	96
2.3.2.4 Congregação Metodológica e Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas.....	105
2.3.3.1 Análise de Políticas Públicas Propriamente Dita.....	115
2.3.3.2 <i>Performance Standards</i> ou Indicadores de Desempenho como Paradigmas Objetivos de Aferição da Administração Pública.....	123
2.3.3.2.1 A Modelização Formatada pelo E. Tribunal de Contas da União.....	126
2.3.3.2.2 A Abordagem Multicritério de Aferição de Desempenho.....	128
2.3.3.2.3 O Paradigma do Guia Referencial para Medição de Desempenho da Administração Pública.....	130
2.3.3.2.3.1 Subdimensões de performance insertas na modelização dos <i>6Es</i>	137
2.3.3.2.3.1.1 A Subdimensão de Eficiência.....	138
2.3.3.2.3.1.2 A Subdimensão de Eficácia.....	140
2.3.3.2.3.1.2 A Subdimensão de Efetividade.....	142
2.3.3.2.3.1.3 Os Novéis 3'e's e as Subdimensões de Execução, Excelência e Economicidade.....	143

2.3.3.2.3.1.4 A Dimensão Ética da Administração Pública como o ‘e’ Peculiar à Boa Administração Pública e ao Bom Governo.....	154
2.3.3.3 <i>Benchmarking</i> e <i>Thinktanks</i> como Mecanismos de <i>Advocacy</i> e de <i>Evaluation</i> em Políticas Públicas.....	165
2.4 POR UMA ANÁLISE VINCULANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	171

CAPÍTULO III – DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS À BOA ADMINISTRAÇÃO EDUCADORA

3.1 DEVER FUNDAMENTAL DE ADMINISTRAR BEM E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	175
3.1.1 Do Império à República: O Evolucionismo Constitucional da (Re)Construção Direito Fundamental à Educação à Luz da Experiência Brasileira.....	175
3.1.1.1 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos Constitucionais da Constituição de 1824.....	181
3.1.1.1 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1891	184
3.1.1.2 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1934	186
3.1.1.3 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1937.....	189
3.1.1.4 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1946	191
3.1.1.5 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1967	193
3.1.1.6 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Emenda Constitucional nº 1 de 1969.....	193
3.1.1.7 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos Constitucionais da Constituição Cidadã de 1988.....	194
3.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PARADIGMA DE AFERIÇÃO DO (DES)CUMPRIMENTO DO DEVER CONSTITUCIONAL DE	

MATERIALIZAÇÃO FUNDAMENTAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO: A (DES)GOVERNANÇA EDUCATIVA.....	203
3.2.1 O Direito Fundamental à Creche como Instrumento Concretizador e Rede de Implementações de Políticas de Políticas Públicas: O <i>Standard</i> da Responsividade.....	211
3.2.2 O Eficiencismo Inicial na Questão do Analfabetismo e os Riscos da Estagnação: Vedação de Inércia e os Desafios Comissivos Constantes à Boa Administração Pública à luz do <i>Standard</i> de Inquietação.....	220
3.2.2.1 Incremento no Número de Cidadãos com Níveis Mínimos de Educação e Incremento das Oportunidades de Acesso ao Ensino Superior: O Fenômeno da Superqualificação Ampla.....	227
3.2.3 Circulo Virtuoso de Políticas Públicas que Contrariam Prognósticos a partir de Diagnósticos: O Caso de Cocal dos Alves como <i>Standard</i> de Desempenho.....	230
3.3 A TEORIA DA APROXIMAÇÃO COMO ARGUMENTAÇÃO SUBSTITUTA DA TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL: PARÂMETROS QUE AUXILIAM A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO OU A INDICAÇÃO DE SUA INTROMISSÃO INDEVIDA.....	252
CONCLUSÃO.....	257
REFERÊNCIAS.....	266

INTRODUÇÃO

Propõe-se desenlear, em apertada síntese, a amplitude axiológica e os contornos normativos extraíveis do que se compreende por boa Administração Pública. É dizer, conceituá-la, delimitá-la e investigá-la, a fim de que se construam alicerces teóricos sólidos sobre o que vem a ser a tão aclamada boa Administração.

A Administração Pública tem de ser boa? Como sabê-la boa ou ruim? Como obrigá-la sê-la uma ou outra? Quão boa deva ser a Administração Pública? Como afastar o subjetivismo da aferição do benfazejo administrativo? É possível objetivar sua constatação? Inúmeros e instigantes são os questionamentos a que se intenciona replicar.

Advirta-se ao interlocutor, de plano, que o presente trabalho não pretende ser mais um dentre os tantos e, diga-se de passagem, ótimos labores acadêmicos acerca da eficiência administrativa.

Intenta-se, imbuído do ímpeto criacional que a toda produção jurídica deve ser-lhe peculiar, mais do que simplesmente (re)afirmá-lo. Vislumbra-se densificá-lo, otimizá-lo e, nalguma medida, aperfeiçoá-lo e adequá-lo à realidade hodierna, fruto de um sem número de metamorfoses sociais e evolucionismos constitucionais.

Decerto, o estudo do princípio da eficiência, tal qual positivado em nossa Carta Fundamental de 1988, será de suma importância à compreensão dos institutos jurídicos que robustecem e delineiam o direito fundamental à boa Administração. Adiante-se, todavia, não serão estes, porque insuficientes, os únicos fundamentos teóricos de que se valerá a pesquisa.

Isto porque, a fim de concretizar a boa Administração, enquanto direito fundamental, acaso existente, não bastará à Administração Pública a mera eficiência administrativa de que se depreende, gramaticalmente, do art. 37, da Constituição da República Federativa Brasileira, incluído pela vocacionada Emenda Constitucional nº 19/1998.

Espera-se mais da boa Administração e, por conseguinte, do bom administrador público que, para cumprir o mandado de otimização propugnado pelo Texto, deve transbordar o conceito de eficiência e alçar vôos maiores, porque imprescindíveis.

O efficientismo perscrutado pelo art. 37 da CRFB, que já se encontrava implícito mesmo antes do advento da laudável EC 19/98, não se introverte na concepção unívoca de eficiência produtiva. Há, para além do Texto que os olhos vêem, o horizonte, certamente mais amplo, da norma. E, neste, enxerga-se mais do que o mero vislumbre bifocal do maximizar bem-estar e, diante da escassez de recursos, minimizar dispêndios. À boa Administração Pública se infundem, outrossim, as vertentes alocativas e distributivas da eficiência. E, acredita-se, a estas bem cabe, com o devido temperamento epistemológico inerente a todo e qualquer *intercâmbio jurídico*¹ – como, *in casu*, advindo das ciências econômicas –, a couraça do Direito.

Não se está a exigir, por evidente, que os gestores públicos sejam dotados de dons ou incumbências divinais para tanto. Quer-se, isto sim, o atingimento de um grau ótimo de Administração lididamente boa, cujo conteúdo informativo-vinculante descobre-se, inclusive em sede de ilustração pretoriana², diuturnamente. Afinal, *de ideal, princípio, dever até direito, a trajetória é de contínua conquista e densificação*³.

Conquanto implícitos⁴, os mandamentos constitucionais dos quais se depreendem os comandos otimizantes do direito fundamental à boa Administração e, por conseguinte, o dever – igualmente fundamental – de administrar bem, são mais que meros aconselhamentos morais ou sugestões normativas, pois que obrigam e vinculam. Vale dizer, é reconhecer como impositiva a gestão efetiva e eficaz, além de proba e eficiente, por parte dos que têm, ainda que transitoriamente, o dever de bem fazê-la.

O lócus primevo de concretização jurídica de uma boa Administração Pública, assim denominada⁵, dimana do art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União

¹ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O Estudo das Recepções de Direitos. *In Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Haroldo Valladão*. Livraria Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1983.

² Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 10.792-DF, Relatoria do Ministro Hamilton Carvalhido: “[...] a atividade administrativa, dessa forma, deve desenvolver-se no sentido de dar pleno atendimento ou satisfação às necessidades a que visa suprir, em momento oportuno e de forma adequada. Impõe-se aos agentes administrativos, em outras palavras, o cumprimento estrito do dever de boa administração”.

³ MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 65, 2010, p. 68.

⁴ Art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁵ Poder-se-ia estabelecer, todavia, *regressus ad infinitum* e reconhecer, antes mesmo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, vetores de boa Administração Pública insertos em lapsos pretéritos,

Européia de 2000 que, enaltecendo-a como direito subjetivo, exige o administrar imparcial, equitativo e em prazo razoável da *res publica*:

Artigo 41, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia. O Direito a uma boa Administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

como, v.g., a Constituição da Finlândia de 1919 que, em sua Seção 16^a, acerca dos Direitos Humanos Internacionais, predisponha que, em tradução livre, “*as autoridades públicas devem garantir a aplicação dos direitos fundamentais e dos direitos humanos internacionais*”. Do mesmo modo, o Texto da Itália de 1947 que, em seu art. 97, dispõe que, outrossim em tradução livre, “*as repartições públicas são organizadas segundo disposições de lei, de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da Administração*” e a Carta Magna de Portugal de 1976 que, em 267º artigo, positivou que, no que toca a estrutura da Administração, esta “*será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática*”. São, no mesmo sentido, o teor do art. 103 da Carta da Espanha de 1978 que, *ipsis litteris*, informa que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*” e a *Lex Legum* da África do Sul que menciona, em seu art. 33, cujo teor concerne ao que intitulou de cláusula de justiça administrativa, que, em tradução igualmente livre, “*todos têm direito a uma ação administrativa legítima, razoável e procedimentalmente justa*”. Nada obstante, faltava-lhe a nomenclatura e, mais do que isto, a normatividade da atribuição de tratar-se de lídimo direito. A boa Administração, pois, enquanto valor que norteia e *a posteriori* qualifica o princípio, teve como ignição o art. 41 da Carta de Nice que doravante se traduziria em autêntico direito, assim intitulado mediante o aperfeiçoamento promovido pelos informes anuais disponibilizados pelo Defensor Público Europeu, Provedor de Justiça, *Ombudsman* incumbido de, enquanto representante do povo, consoante o art. 228, do Tratado sobre o Funcionamento da União Européia, denunciar a malversação administrativa. De todo modo, salvo pela terminologia e conteúdo, não cuida a boa Administração de direito propriamente novo, mas de reverberação de valores e princípios que seguem vigendo *cf.* MALLÉN, Beatriz Tomás. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica, 2004, p. 42.

Sabidamente aquilatada, a Constituição da República Federativa do Brasil, à similitude da aludida positivação da Carta de Nice, reverberou, com as merecidas pirotécnicas democráticas, garantias justfundamentais mencionadas alhures como indissociáveis da boa Administração Pública.

Dito isto, porque constitucionalmente fidedigna às irradiações lançadas pelo Tratado de Lisboa, que as tornou vinculantes, poder-se-ia predicar boa a Administração pátria esboçada pelo Texto cunhado em 1988? A conjuntura sócio-econômica européia é a mesma que a brasileira? Os reclames sociais de lá são os mesmos que por cá gorjeiam? Acredita-se que a boa Administração a isto não se restringe e nem deva a isto se limitar, tampouco ensimesmar-se na noção de eficiência.

Eficiente é a Administração Pública que, ponderando custos e sopesando benefícios, opta pela escolha política que, despendendo menores gastos, atinja os maiores proveitos. Isto, de *per se*, se lhe bastaria para caracterizar-se boa? A realidade européia não é idêntica à brasileira, sequer similar, a exigir mais desta Administração Pública do que daquela.

Tal qual o *phanta rhei* heraclitiano da eterna transformação, a Administração Pública, em perene evolução – e, espera-se, aperfeiçoamento – deve amoldar-se ao interesse público que, cambiante por natureza, a cada dia se renova. Espera-se da Administração, portanto, que seja constante em suas variações.

E, para tanto, lançadas as bases teóricas de um evolucionismo constitucional por que, inescapavelmente passam as sociedades, propõe-se incrementar a amplitude do espectro aplicativo do princípio da eficiência e estimular o debate quanto a sua personificação através da eficácia e efetividade administrativas concomitantes.

A boa Administração será eficaz se, além de atingir os objetivos propugnados pelos ditames de eficiência, o fizer da melhor maneira possível – *i.e.*, não apenas vinculada a critérios eminentemente econômicos de *cost-benefit*⁶. Haverá de ser efetiva sempre que, além de eficiente e eficaz, fizer cessar, desde a origem, e de uma vez por todas, as vicissitudes e agruras sociais.

Exemplifica-se. Eficiente é a Administração Pública que, instada a escrever cartas, redige-as, sem pestanejar; eficaz será aquela que, concomitante à redação, envelopará o

⁶ A eficiência administrativa, mais do que a mera maximização de lucros e minimização de custos, impõe “o melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”. MANGANARO,

conteúdo da missiva e enviará a mensagem através do serviço postal e; por fim, caracterizar-se-á efetiva quando, certamente ilustrando a melhor *performance* administrativa, não satisfeita em reduzir a termo e postar a correspondência, apresentará o Estado e entrará em contato com seu destinatário para, antes mesmo de seu recebimento, solver o problema e sanar, sem morosidade, a *quaestio*.

Administrar bem não é alimentar os famintos, é erradicar a fome. Administrar bem é, pois, incorporar a feição responsável e, principalmente, responsiva da Administração Pública para exacerbar a zona de relativo conforto equacional da eficiência para adentrar o lócus de conflito de árdua concretização da eficácia e efetividade administrativas para jamais conformar-se com inércia e apoucar-se com a mediocridade. É preciso corrigir os desníveis desgovernantes desde a origem e à posteridade.

Para tanto, abordar-se-ão os contornos dogmáticos acerca da temática de políticas públicas que, de conteúdo notadamente polissêmico, consistirá, para os fins pretendidos pela presente dissertação, em resposta pública às vicissitudes igualmente públicas, *i.e.*, como mecanismo de enfrentamento de problemas demandados pela sociedade. Têm as políticas públicas, pois, por se tratar de noção dúctil, um sem número de definições plausíveis, de modo que a escolha de quaisquer das acepções possíveis será inquinada pela pecha da incompletude.

As políticas públicas, enquanto *conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade*⁷, têm, como se verá doravante, profuso rol de níveis de decisão e de participantes em seu processo de formação e, entre partes formais e informais, quão maior o elastério que porventura se confira àqueles autorizados a posicionar-se no debate acerca das escolhas públicas, igualmente maiores serão os índices de aproximação do bom governo, aqui delimitado como aquele que, responsivo, satisfaz, *tanto quanto possível*, as pretensões públicas de uma sociedade esperançosa que, crédula, roga por uma boa Administração.

Diante da pluralidade optativa, avulta a importância da apreciação epistêmica do processo decisório de escolhas de governo e, como ramo da teoria geral de políticas

Francesco. *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa: i profili critici e principi ricostruttivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2000, p. 25.

⁷ LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Supervisão; Coord. Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008, p. 5. Disponível em:

públicas, da análise consequencial destas. É dizer, será boa a Administração que, pragmática, ponderar *as conseqüências práticas dessa ou daquela interpretação jurídica, decisão administrativa ou proposição legal*⁸.

O administrador público, conquanto *relativamente livre para escolher, não é, jamais, livre das conseqüências de suas escolhas*. Suas opções, sempre que equívocas, serão nocivas a toda coletividade, indistinta e indeterminadamente, a exigir, por parte dele, acurácia administrativa antes, durante e após a implementação de sua *agenda política*⁹.

Neste cenário, a apreciação dos movimentos de reforma por que passou a Administração Pública muito contribuirá para enriquecer o debate proposto, *no sentido de transcender o conceito de poder-dever de administrar*¹⁰. Da revolução ao imobilismo, do burocratismo à gerência, aprimorou-se a Administração Pública que, em radical oposição à *nomocracia estática*¹¹ da qual outrora unicamente provinha sua legitimidade, preocupa-se mais com a realização de finalidades públicas do que com insensíveis vinculações antolhadas, não mais suficientes aos anseios da contemporaneidade.

Preocupar-se mais com o compromisso de incorporação promocional de direitos fundamentais e menos com o disfarce patológico insincero e de mera maquiagem propulsa a nova índole gerencial da Administração Pública de resultados, *acordada com os anseios da sociedade*¹².

<<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 27 de out. 2013.

⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

⁹ A agenda política é concernente ao conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 156 (glossário).

¹⁰ A compreensão das novas configurações administrativas é indispensável à afirmação da boa Administração como direito fundamental *"para estabelecer como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública"*. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 221, 2000, p. 84.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 350, v.2.

¹² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro*. Direito Administrativo e Democracia Econômica. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público: Belo Horizonte, n. 1, 2013, p. 10.

Ultrapassada a tentativa de constatação, ou simplesmente investigação, acerca da (in)existência de um direito fundamental à boa Administração, adviriam novas indagações. Em havendo, reconhecidamente, direito fundamental à que a Administração Pública seja vernaculamente boa, corresponderá a dever, igualmente fundamental, de administrar bem correlato à boa Administração como linha cogente de conduta? Mostra-se relevante investigá-lo, enquanto dever, afinal, *ab ovo*, como conta a história da civilização, a ausência de equidistância entre direitos e deveres conduz, não raro, a arbitrariedades e desmesuras, tanto de um quanto do outro lado.

A evidenciar o protagonismo da boa governança como contrapartida obrigatória da Administração Pública, inegável que a atuação deletéria impactará, pejorativa e determinadamente, na vida dos que a ungiram pelo voto popular e nela depositaram suas esperanças e anseios e, a par da incumbência de bem fazê-la, demanda, inequivocamente, controlabilidade e, principalmente, possibilidade de controle social, como faceta urgente da imprescindível *accountability*. O administrador público, embora transitório quando comparado à Administração, encontra-se em constante e renovável avaliação, dado que, para ser um exímio ou detestável gestor público deverá, antes de qualquer outra coisa, ser um gestor público¹³.

Vão-se os governos; mas ficam os governados, de quem se pede votos e, pois, a quem se deve satisfação. Mais que simplesmente publicamente expostas, devem as informações verdadeiramente acessíveis e não meramente obtíveis¹⁴.

É dizer, para fins de aferição de (des)cumprimento do princípio constitucional apócrifo – em nosso ordenamento – da boa Administração Pública, oportunidade e conveniência administrativas não mais provêm de arbítrios injustificados e injustificáveis – e, pois, incontroláveis. Advêm, à luz da transparência – enquanto aperfeiçoamento constitucional do princípio da publicidade – que se lhe é exigida, de escolhas públicas eficazes, eficientes e efetivas e, mais do que isto, inspecionáveis e que

¹³ TULLOCK, Gordon, SELDON, Arthur e BRADY, Gordon L. *Falhas de governo: uma introdução à teoria de escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

¹⁴ “Sem autentica liberdade pessoal não há participação, e sim sujeição; sem participação não há autêntica democracia, e sim meras formalidades sem significado”. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Tradução Daniel WunderHachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.35.

admitam, sempre que se fizer necessário, proscrição. Prefere-se, ultrapassada a dicotomia conceitual de outrora, a existência de *graus de vinculação*¹⁵.

Elegeu-se, como pano de fundo, a concretização do direito fundamental à educação e, mais especificamente, os níveis de materialização de seu núcleo essencial, pelo que será mandatário compulsar as políticas públicas educacionais desenvolvidas no cenário nacional e vê-las como acopladas ou desconexas dos ditames da Constituição e, sobretudo, dos reclames da sociedade.

Justifica-se a escolha porquanto, sob os auspícios da riquíssima ilustração pretoriana em matéria de normatividade do direito à educação à luz dos acórdãos do Tribunal Constitucional Alemão e, outrossim, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mostrar-se-á possível vislumbrar a íntima relação entre os alvos da sociedade, as políticas públicas optadas e o (des)cumprimento da Constituição, os quais traduzem a linha de pesquisa a qual se vincula a dissertação.

O direito comparado será também de fundamental importância para, se atestado o direito fundamental à boa Administração, densificar o poder-dever de administrar bem¹⁶ como autêntica função social da Administração Pública.

Tenciona-se, com isto, estimular diálogos institucionais internacionais e *transconstitucionais*¹⁷ – bem como *transadministrativos*¹⁸ –, como desde há muito ocorre, *v.g.*, entre Austrália e Canadá¹⁹, a fim de que, personificada a Administração multisciente, possa-se albergar, tanto quanto possível, boas práticas administrativas e

¹⁵ Gustavo Binbenbim, um dos maiores defensores da aludida teoria, com a percuciência que lhe é peculiar, doutrina que “*o pós-positivismo jurídico, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade*”. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 208.

¹⁶ “*a conduta administrativa [...] deve ser moderada pelo dever de boa administração, o que implica não só a obediência à lei, mas produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional em favor da satisfação do interesse público*”. TEIXEIRA, Larissa Solek. *O dever de Motivação Expressa do Ato Administrativo Discricionário*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

¹⁸ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Transadministrativismo: uma Apresentação*. In *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Volume Especial Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 31-41, 2014.

¹⁹ Nessa toada, podem ser enunciados outros exemplares e profícuos paradigmas de relação de intercâmbio de degustações governativas entre experiências administrativas. *V.*, para uma análise comparativa esmiuçada, BOURGON, Jocelyne. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2011.

elogiáveis frentes de atuação que, guardadas as devidas proporções, podem ser incorporadas mediante *intercâmbio dialógico*²⁰.

*O ponto cego, o outro pode ver*²¹ e, ademais, ao passo que o inteligente, diz-se, aprende com seus próprios erros, o sábio adquire conhecimento com os equívocos dos outros. E, dentre inteligência e sabedoria, prefere-se uma Administração erudita. E é justamente isto que se procurará, nestas breves porém apaixonadas linhas, comprovar.

Indaga-se, *a priori*, desta feita, i) recém atingida a maioria constitucional, o porquê de instarem desrespeitados os objetivos fundamentais, conforme dicção do art. 3º, I e III, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, cujo mister perfaz-se na diminuição das desigualdades sociais e regionais; ii) ante a lamentável insinceridade constitucional²² que, há muito, segue vigendo, justifica-se, falar-se efetivamente em (in)eficácia dos direitos fundamentais? iii) ao revés, compreendendo-se o fenômeno da funcionalização como responsável por efetivar os interesses socialmente relevantes, atingidos por seu exercício, poder-se-ia dele utilizar-se para sindicá-lo o núcleo existencial mínimo amplamente inobservado?

A posteriori, ainda a título de desafio intelectual, iv) ainda vívida a *primavera dos vinte centavos*, contemporâneo momento constitucional por que passou o Brasil, pleiteavam-se, às reivindicações multitudinárias, vindicações sociais inéditas? v) neste contexto de anseios e devaneios manifestantes, há, explícita ou implicitamente, enquanto categoria jurídica titularizável, direito fundamental à boa Administração enfaticamente reclamada? vi) com efeito, na medida em que, ao menos em tese, a todo direito corresponde a uma obrigação, exsurge, do direito fundamental à boa Administração, dever, igualmente fundamental, de administrar bem? vii) deste dever,

²⁰ “O diálogo autêntico enseja um enriquecimento da vida social e uma autêntica integração, pois o diálogo pressupõe a transformação da tolerância negativa, o mero suportar ou agüentar o outro, o distinto, em tolerância positiva, que significa apreciar o outro na medida em que não nos limitamos simplesmente ao seu lado, mas, além disso, coexistimos com ele”. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Op. Cit.*, 2012, p.56.

²¹ “(...) O Estado deixou de ser um locus privilegiado de solução de problemas constitucionais. Embora fundamental e indispensável, é apenas um dos diversos loci em cooperação e concorrência na busca do tratamento desses problemas. A integração sistêmica cada vez maior da sociedade mundial levou à desterritorialização de problemas-caso jurídico-constitucionais, que, por assim dizer, emanciparam-se do Estado. (...) as diversas ordens jurídicas entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional (...) que lhes seja concomitantemente relevante, devem buscar formas transversais de articulação para a solução do problema, cada uma delas observando a outra, para compreender os seus próprios limites e possibilidades de contribuir para solucioná-lo. Sua identidade é reconstruída, dessa maneira, enquanto leva a sério a alteridade, a observação do outro”. NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 298.

acaso existente, emana o reconhecimento de função social atribuível à Administração Pública? viii) seria possível definir, de acordo com o maior ou menor nível de acoplamento da Administração Pública aos paradigmas de eficiência, eficácia e efetividade, coeficiente de judicialização correlato? ix) em prol do interesse público primário²³ e do combate à insinceridade normativa, pode o Estado rogar por direitos fundamentais como se, no agraciamento destes, poder implícito fosse?

A tarefa de atestar a profícua governança como face objetiva do direito fundamental à boa Administração, de fácil, nada tem. Todavia, como se costuma dizer, *o progresso é a realização das utopias*²⁴ e é nesta crença que, confiante, se desenvolverá o presente estudo.

Seguem argumentos e redarguições.

²² BARROSO, Luís Roberto, Doze anos da Constituição brasileira de 1988: uma breve e acidentada história de sucesso. In: *Temas de direito constitucional*, t. I, 2002.

²³ O insigne Luis Roberto Barroso distingue a Administração pública introversa da administração pública extroversa, bipartindo, desta feita, o interesse público em primário e secundário. Aquela, razão de ser do Estado, sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover - justiça, segurança e bem-estar social - e deve ter como prisma a supremacia, pois não é passível de ponderação, eis que consistente na melhor realização possível da vontade constitucional. Este, ao revés, qual seja o interesse da pessoa jurídica de direito público enquanto parte em uma determinada relação jurídica, não deve, jamais, usar da supremacia em face do interesse particular, cabendo, aqui sim, a adequada ponderação.

²⁴ Em referência a Oscar Wilde, a quem se atribui a frase.

1 ESTRUTURAÇÃO DOGMÁTICA NECESSÁRIA: REDIRECIONAMENTO DO EIXO FILOSÓFICO DA CONSTITUIÇÃO

Longe de pretender estabelecer verdades absolutas e irrefutáveis, fato é que tudo está e todos estão, sempre, em constante transformação e aperfeiçoamento.

Assaz cômodo seria ver a vida, *como se contrato unilateral fosse*, que, nada obstante à sua titularidade e à incrível natureza graciosamente conferidas *pari passu* ao nascimento – ou à concepção, a depender da crença do interlocutor –, despicienda a contraprestação altruística, bastando ao indivíduo ensimesmar-se e gozá-la na vã e egoística humanidade introspectiva.

Não poderia – e nem deveria – sê-la assim. E, hoje, felizmente, ao menos em termos jurídicos, assim não o é.

Todavia, nem sempre foi assim.

O altruísmo que à boa Administração Pública se injunge, requer breve acareação do esboço histórico que antecede o cenário jurídico-político contemporâneo, o que se segue a fazer.

1.1 Legicentrismo e Positivismo Principialista: Prolegomênica do Fenômeno

Apresenta-se, precocemente, nos primeiros idos acadêmicos do Curso de Direito, a distinção dicotômica entre *Lex naturalis* jusnaturalista e Direito positivo. Quanto a este, particular e mutável, ouve-se sê-lo plantel normativo cuja eficácia restava condicionada à comunidade em que inserido, eis que, perquirindo objetividade jurídica, divorciava a justiça da Lei, *como se representassem circunstâncias díspares e diametralmente intangíveis*²⁵, culminando na redução de todo o Direito ao positivo. Àquela, ao revés, pois que universal e imutável, expunha-se acerca da idéia valorativa de caráter geral, metafísica e anticientífica, na medida em que, independente do sujeito,

25 BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: *Temas de direito constitucional*, t. III, 2005.

as ações determinadas seriam boas de *per si* e, nestes termos, éramos direcionados à superioridade juspositivista.

Tanto era assim que se obtemperava o papel meramente supletivo dos então denominados *princípios gerais de direito*, eis que meramente integradores e responsáveis, *tout court*, por colmatar lacunas que porventura surgissem no decorrer da tarefa interpretativa exegética, não detinham sequer autonomia existencial.

A Lei, fervorosamente defendida pelos positivistas, seria, por natureza e definição, suficientemente perfeita ao regramento dos que a ela se submetessem, vez que, contendo todo o Direito, não comportaria lacunas, ostentando o ordenamento jurídico dela composto a pretensão de perfeição e completude²⁶, de modo que, apenas as Leis oriundas dos parlamentos obrigavam e vinculavam.

Em tempos de pós-positivismo e *virada kantiana*, o cenário hodierno é outro. E, felizmente, a inópia jurídica fora superada.

O Direito é, acima de tudo, fruto haurido da própria raiz social, vez que dela provindo, alimentado e embebido pela seiva bruta cosmopolita, tem – ou deve ter – o condão de disseminar a seiva elaborada jurídica por toda a comunidade, nutrindo a paz social e objetivando o bem comum. Para tanto, não pode o Direito, e muito menos o intérprete, encarcerado em uma inócua visão com antolhos da lei, redargüir aos reclames sociais com insensibilidade engessada pela friquidez legal.

Ante o agigantamento dos problemas sociais, cada vez mais graves e atuais, não há mais lugar para o juiz fantoche, servo autômato da lei, *la bouche de la loi*. Pelo contrário, o juiz transmutou-se para *La bouche du droit* – a boca do direito –, em resposta a própria sociedade contemporânea, eminentemente plural e complexa. Hoje, felizmente reiteramos, os ensinamentos são outros²⁷ e, desafiando certas concepções

26 De tal modo, imbuída de tais preceitos, assim procedeu a produção legiferante no art. 4º da LINDB e no art. 8º da CLT, os quais positivam que, respectivamente, “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” e; “as autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público”.

27 Enfatiza-se a reiteração contente porquanto, conta-nos a história, que o rigoroso legalismo anteriormente deflagrado acabou por legitimar – e justificar – paixões ideológicas destrutivas, sobre as quais delas não se pretende sequer cogitar.

mais ortodoxas acerca da *trífida e metonímica Separação de Poderes*²⁸, sobretudo no que diz respeito aos investidos de jurisdição constitucional, tornaram-se guardiões dos direitos fundamentais e partícipes, nalguma medida, enquanto resposta eficaz e funcional à *insinceridade constitucional*, no próprio processo de criação do Direito²⁹. Com efeito, vive-se, hoje, um momento de repensá-lo³⁰.

Sabidamente aquilatado, o festejado Texto cunhado em 88, com as merecidas pirotecnias democráticas, fez, do singular, plural e trasladou o patriarcalismo e o individualismo de outrora ao relento, aluindo-os sob a emersão dos princípios da solidariedade e da redundante – porém necessária – dignidade da pessoa humana. Até mesmo a propriedade, inspirada alhures, quem diria, passou a obrigar³¹.

Diferentemente do que possa parecer, a despeito do inolvidável cariz eminentemente divino em natureza – eis que, dentre tantos outros feitos heróicos, instou por relativizar, sobremaneira, a abrangência do direito subjetivo por excelência³², o mais completo e absoluto entre todos os direitos³³, qual seja, o direito máximo de propriedade –, o fenômeno da funcionalização não é epifânico, pois que provém de axioma com fundamento juridicamente palpável e racionalmente justificável, cujo canteiro de obras, cuidadosamente lapidado de longa data, restou arrematado no que hoje conhecemos como constitucionalização do Direito, tratando-se, pois, de um *vinho novo em velhos odres*³⁴ que, visando a designar a descoberta de um direito constitucional aplicável às demais tarimbas jurídicas, bem ilustra a paulatina ascensão da normatividade dos princípios enquanto contrapartida homeopática, aos reclames de uma releitura que, cada vez mais, se impõe.

Decerto o(s) positivismo(s) ainda será(ao) ensinado(s) pela docência. Entretanto, agora permeado por contrastes contemporâneos e devidamente adequado à lógica

28 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade civil do advogado de Estado. In: *Revista da PGE*, vol. 63, 2009.

29 SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: Os dois lados da moeda. In: *RDE Revista de Direito do Estado*, Ano 1, nº 2, p. 91.

30 BARROSO, Luís Roberto, Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 240, 2005, pp.01-42

31 Em clara manifestação jurídica de que o Direito não é um fim em si mesmo, mas sim meio a fins transcendentais, v.g., afirmou o art. 153 da Carta Alemã de 1919, de maneira simples – e, ao mesmo tempo, de ímpar complexidade à época –, que “*Eigentum verpflichtet*”, i.e., a propriedade obriga.

32 MATTIETTO, Leonardo. Função social e diversificação do direito de propriedade. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 155-168, jun. 2005.

33 PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das coisas*. v. I, 5 ed.. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943. p. 24.

sistêmica hodierna dimanada pela Constituição, há falar-se em positivismo principialista, neopositivismo ou, a quem assim preferir, pós-positivismo.

Assim, e tão somente assim, em via oposta à exceção estadunidense³⁵, pode o Direito efetivamente evoluir, passando a abranger um sem número de hipóteses jurídicas de solução hipotética de conflitos, pautando a segurança jurídica pretendida não mais na certeza da Lei – porventura lacônica ou demasiadamente eufórica, elaborada, no mais das vezes, por agentes políticos destituídos de *capacidade institucional* para tanto, a despeito da legitimidade democrática, malversada ou não –, mas sim, na certeza do jurisprudente, aqui concebido não no sentido de legisconsulto, mas na própria acepção objetiva da palavra, relativa ao *standard* de justiça de Ronald Dworkin e consentânea ao maior grau de abstração dos princípios e a natureza normogenética que se lhes é peculiar, tanto na elaboração quanto na ulterior tarefa interpretadora e de aplicação da filtragem – legal ou constitucional – que acaso venha a ocorrer.

Com a ascensão principiológica vigendo, mera questão de tempo até a plena aceitação da Constituição como verdadeira norma jurídica. Ontem os códigos, lembra Paulo Bonavides, hoje as Constituições³⁶. E, *se há trinta anos, a Constituição brasileira era promessa, e o Direito Constitucional, literatura fantástica ou sociologia política*³⁷, hodiernamente se constitui em norma e, porque de observância obrigatória, seu descumprimento constitui *contumélia irremissível*³⁸.

³⁴ MATHIEU, Bertrand. *Droit constitutionnel et droit civil: “de vieilles outres pour un vin nouveau”*. *Revue trimestrielle de droit civil*. Paris, n. 1, p. 59-66, jan./mars 1994.

³⁵ Nos Estados Unidos, *ab initio*, prevalecia a configuração jurídica de que a Constituição era, de fato, norma e, pois, vinculante, inclusive, à legislatura, consoante se comenta no Federalista nº 78 e, doravante, no julgamento do célebre *case Marbury v. Madison*, em 1803, no qual, pela primeira, declarou-se a inconstitucionalidade de Lei federal.

³⁶ Célebre frase proferida por Paulo Bonavides durante a cerimônia de recebimento da Medalha Teixeira de Freitas no ano de 1998, o que foi oportunamente lembrado por Eros Roberto Grau em seu discurso de agradecimento da mesma comenda, em 26 de março de 2003.

³⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel [orgs.]. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pag. 710. Cf., ainda: FAVOREU, Louis. *La constitutionnalisation du droit*. In: *L'unité du droit: Mélanges en hommage à Roland Drago*. Paris: Economica, 1996; BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. RDA, vol. 240, abr./jun. 2005, p. 20.

³⁸ “*Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas ao específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto*

Promovida irretorquibilidade argumentativa da *Die normative Kraft der Verfassung*³⁹, i.e., a atribuição de elevada densidade normativa às normas constitucionais – a um só tempo, vinculantes e irradiantes – e, pois, aquilatadas as bases teóricas e metodológicas do fenômeno da constitucionalização das tarimbas jurídicas, propugnada pela ascensão primária eficaz dos princípios, estabelece-se o cenário acadêmico que contextualiza a expansão da jurisdição constitucional, sobretudo ativista, e o desenvolvimento de uma nova hermenêutica exegética de interpretação constitucional que propiciam a discussão acerca da normatividade do direito fundamental à boa Administração e, pois, do dever, igualmente fundamental, de administrar bem.

1.1.2 Dinamicidade das Relações Sociais e Interesse Público Cambiante: A Teoria dos Evolucionismos Constitucionais como Justificação à Normatividade do Direito Fundamental à Boa Administração

Os direitos fundamentais são fruto das metamorfoses sociais por que passa a sociedade a elas contemporânea, impondo-se ao Estado, enquanto deles efetivador e novo *amigo*⁴⁰, adequar-se às alterações contextuais e modificações conjunturais, outrossim, transformando-se.

Plasmado ao longo de inúmeros evolucionismos constitucionais paulatinos⁴¹, da ausência de Estado ao Estado de Polícia; do Estado Liberal ao Estado Pós-Social, passando pelo Estado Social, em que o viés fraternal restou aflorado, e; do Estado Regulador ao Estado de Risco⁴² contemporâneos, o protagonismo estatal na

porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada". BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 16.^a ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 818.

³⁹ HESSE, Konrad. HESSE. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : S.A. Fabris, 1991.

⁴⁰ “*De vilão, o Estado passa a ser visto como ‘amigo’ dos direitos fundamentais. Nesse sentido, os direitos de 2º dimensão (direito à saúde, ao trabalho, à educação, ao lazer, a moradia, a previdência social...) são concebidos como instrumentais aos direitos de 1º dimensão, viabilizando a realização da própria Justiça Social*”. Cf. GOMES, Ana Cláudia Nascimento. MORAIS, Roberta Jardim. De uma Visão Jurídico-Constitucional a uma Proposta Pragmático-Ecônômica dos Direitos Sociais: Cooperação e cooperativa. In. ROCHA, Cármem Lúcia Antunes (Coord.). *O Direito a Vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p.198.

⁴¹ “*De um estado social prestador, assume a função de mediador, gerenciador, fomentador e garantidor da concretização efetiva dos direitos fundamentais*”. JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *Op. Cit.*, 2013, p. 10.

⁴² Os evolucionismos estatais, não raro, têm sua abordagem restringida à apreciação dos três estágios clássicos *suso* mencionados. A despeito disto, construções doutrinárias de vanguarda enxergam o Estado

concretização de direitos fundamentais cresceu vertiginosamente, sendo alçado, aliás, à precípua finalidade pública por excelência.

E, na medida em que é justamente durante este processo incessante de (re)adaptação que os direitos fundamentais são constantemente forjados, a intensidade com que se espraiarão, bem como a *mais ou menos* expressiva quantidade – e qualidade – de posições subjetivas que comporão seus plantéis, está íntima e indissociavelmente relacionada ao *maior ou menor* grau evolutivo da comunidade social na qual serão inseridos e absorvidos, o que influenciará, sobremaneira, a (des)personificação do direito fundamental à boa Administração Pública:

Hoje se trata, em vez disso, de libertar a liberdade, de dar à liberdade sua plenitude, de devolver-lhe o conteúdo que vem sendo perdido ou que lhe foi subtraído: aprofundar e ampliar os direitos humanos. Está claro que não se trata só de aumentar o catálogo, ou de “enriquecer” a oferta de direitos humanos, como o consumismo às vezes parece exigir pretendendo chegar mais além do que a condição humana permite. Hoje a boa administração, ou o bom governo, descansa sobre aspectos qualitativos, não tanto sobre listas ou números de direitos. Trata-se, a partir desses postulados, de assumir um maior compromisso na defesa e promoção dos direitos humanos das pessoas⁴³.

Quão maiores os níveis de desenvolvimento experimentados pelo cenário social em que deva atuar a Administração, quantitativamente menores e certamente menos árduas serão suas incumbências para predicar-se de boa. Por outro lado, quão piores os panos de fundo do bom governo, conseqüentemente dificultosa será a conformação de uma boa Administração Pública. Nada obstante, como se defendeu outrora, *progredir é realizar utopias* e, em quaisquer hipóteses, carecerão os administrados, destinatários primevos de políticas públicas que são, cada qual ansiando medidas de desempenho peculiares de boas Administrações.

sob óticas plúrimas e, pois, concebendo-o como polissêmico, sugerem a perspectiva do Estado Regulador e, de modo mais tímido, a novel denominação concernente ao Estado *risk-taker*, i.e., partícipe e, mais do que isto, garantidor da sociedade de risco, enquanto gerenciador de riscos coletivos que é. Trata-se, em linhas gerais, de releitura do *Welfare State* não tão drástica quanto a proposta do Estado Pós-social. É dizer, deve mesmo o Estado garantir o bem-estar social. Todavia, deve fazê-lo com vistas a contingenciar os risks que por ele devem ser supervisionados. O acalorado debate pode ser encontrado, e.g., em GIDDENS, Anthony. *Risk and responsibility*. *Modern Law Review*, vol. 62, n. 1, Jan. 1999, p. 1- 10; SUNSTEIN, Cass R. *Risk and reason: safety, law, and the environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 29, 55, 64-65.

⁴³ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Op. Cit.*, 2012, p.35.

Ademais, a maior ou menor intensidade com que os direitos fundamentais se espraiarão, bem como a quantidade das posições subjetivas que comporão seus plantéis, está íntima e indissociavelmente relacionada ao maior ou menor grau de evolução da sociedade na qual se inserem⁴⁴ e, pois, umbilicalmente ligada à concretização do direito fundamental à boa Administração e, por conseguinte, ao dever igualmente fundamental de administrar bem. Os níveis de retração e timidez das desmesuras estatais serão, portanto, inversamente proporcionais aos quantitativos de direitos fundamentais garantidores de liberdades individuais, v.g., porquanto se encontram exaustiva e eficazmente asseguradas pela ordem social vigente, explícita ou implicitamente introjetados.

Neste sendeiro, matérias que, via de regra, seriam tratadas na via da legislação ordinária são erigidas, mediante *fundamentalizações*⁴⁵, ao patamar do tratamento constitucional, dada a importância da matéria e a imprescindibilidade de sua percepção – ou, simplesmente, o pessimismo antropológico compartilhado pela sociedade que, apreensiva, delegou ao legislativo a incumbência de lhe representar.

O próprio ímpeto voraz do Constituinte Reformador enaltece e corrobora o perfil constante nas variações da sociedade contemporânea que, por vezes capturado pelo que almejam as *maiorias circunstanciais*, faz com que ingressem na Carta um sem número de Emendas Constitucionais, ao passo que, reforçando a estreita relação entre a evolução – ou involução – da democracia em que se instala seu berço, vislumbra-se a Constituição norte-americana em cujo curso da idade, composta de três dígitos, pouco se alterou se comparada à do Brasil.

Não deve seduzir-se, todavia, pelos níveis de desenvolvimento democrático norte-americano. A estabilidade em questão é, em verdade, meramente aparente.

Explica-se.

⁴⁴ Em termos teóricos, poder-se-ia dizer que, quanto mais evoluída socialmente é a sociedade, mais próxima do conceito classificatório sintético, sucinto ou conciso estará a Constituição desta. Ao revés, quanto menor seja o grau de otimização do processo democrático da sociedade que lhe plasmou, com maior facilidade ostentará a característica de Constituição analítica ou prolixa, da qual o Texto pátrio é exemplo. Esta desafiará, com maior ênfase, a personificação do arcabouço axiológico do direito fundamental à boa Administração. Aquela, por sua vez, experimentará processo de materialização do dever fundamental de administrar bem mais plausível e, certamente, mais acessível.

⁴⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Op. Cit.*, 2006.

Valendo-se dos ensinamentos do preclaro Bruce Ackerman⁴⁶, imperioso reconhecer que não necessariamente coincidirão as movimentações sociais com as alterações formais do Texto. Desta feita, doutrinariamente pueril a ideia de que somente há evolucionismos constitucionais mediante a estruturação documental de uma nova constituição, sendo possível, pois, a manifestação de vontades constitucionais e o exercício do Poder Constituinte de vertente originária sob a égide de uma mesma Constituição formal e, conseqüentemente, dentro de um mesmo regime constitucional:

O *factor* determinante da abertura de cada era constitucional é, não a aprovação de uma Constituição formal (ou a *redacção* de uma Constituição instrumental), mas o corte ou a contraposição frente à situação ou ao regime até então vigente, seja por meio de revolução, seja por outro meio⁴⁷.

Com efeito, a boa Administração e o bom governo têm como pano de fundo genético os evolucionismos constitucionais e sociais subjacentes à desenvoltura do elastério axiológico da própria concepção de Estado. A boa Administração Pública tão-só se soergue a partir da assunção gerencial do bom governo e, pois, da astúcia aquilatada pelas feições novéis incorporadas pelo Estado, amistosas à inserção da preocupação predicação da Administração em sua *práxis*, sem a qual, sê-la-ia inconcebível.

Lançam-se, neste contexto, os alicerces acadêmicos do que, em paráfrase a Charles Darwin⁴⁸ – e, nalguma medida, a ordem espontânea de Friedrich von Hayek⁴⁹ –, pretende-se construir através da expressão *evolucionismos constitucionais* como apta a identificar o fenômeno jurígeno pelo qual, assim como a teoria evolucionista darwiniana, as espécies constitucionais e sociais atuais descendem de outras precedentes

⁴⁶ Voltando-se à Constituição estadunidense de 1787, textual, formal e fundamentalmente mantida desde então, há de ser reconhecido que, durante este longo período de, reitere-se, aparente imutabilidade, conviveram três regimes jurídicos constitucionais distintos em seus âmagos: o inicial, após a independência das treze colônias e edição da Constituição de 1787; o posterior, percebido após a guerra civil norte-americana, que trouxe mudanças significativas na sociedade como, por exemplo, o fim da escravidão e; doravante, a sistemática do *New Deal*, que introduziu alguns aspectos do Estado Social no Estado norte-americano, derrubando o liberalismo absoluto. E, tudo isto, sob o véu da mesmíssima, ao menos em termos vernaculares e linguísticos, Constituição – conquanto não se mantenha seu eixo filosófico. V., a este respeito, ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundation*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

⁴⁷ MIRANDA, Jorge. *Momentos constitucionais e mudança política. Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª ed., Coimbra, 2003.

⁴⁸ A teoria darwiniana da evolução natural das espécies reconhecia que, ao passo que determinados exemplares animais precisam de evolução, há diferenciação entre superiores e inferiores, pois que estes deveriam, ao longo do tempo, aperfeiçoar-se tal qual aqueles.

que, em razão do decurso temporal, visando a aprimorarem-se, modificaram-se ao longo do tempo. Afinal, *para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica*⁵⁰. E, não há dúvidas, à boa Administração se impõe o vigor deste entusiasmo.

A fim de que o Estado possa amoldar-se às alterações contextuais – mas não necessariamente às circunstanciais –, como, inclusive, é seu dever fazê-lo àquelas propugnadas e exigidas pelas mutações sociais, deve-se ter em mente os direitos fundamentais são projeções constitucionais – positivadas ou não – das nuances adquiridas pelo produto do(s) interesse(s) público(s), reitere-se, de inolvidável caráter furta-cor.

Debruça-se, assim, à identificação dos horizontes jurídicos da boa Administração Pública e, outrossim, constatada a existência de direito fundamental à boa governança sindicável, às vocações institucionais que, com o intuito de acompanhar os evolucionismos constitucionais e sociais, devam dela emanar.

Alerte-se, todavia, que óbices há, porém, à concretização fático-jurídica da personificação do benfazejo administrativo. As necessidades – e, pois, o(s) interesse(s) público(s) – têm, como antagonista, com a mesma intensidade – porém de pólos opostos –, o entrave das possibilidades públicas de recursos limitados. A aclamação do dever de benfazejo vinculante à Administração Pública esbarra na constatação de que serão os próprios destinatários de políticas públicas que suportarão, em última análise, o regozijo do dever fundamental de administrar bem.

Diante disto, emerge a imprescindibilidade de que ao Estado garantam-se meios para satisfazer a consecução de suas finalidades públicas, dentre os quais, pode-se destacar o cunho arrecadatório dos tributos com cujos recursos será possível fazê-lo⁵¹. E, para que tal se dê, faz-se necessário que, além do *dever fundamental de pagar*

⁴⁹ HAYEK, Friedrich. *O Caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

⁵⁰ O despotismo, por sua vez, “*é estático e sempre igual a si mesmo*”. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Premissas, p.9.

⁵¹ E, mais do que isto, a titularidade de direitos fundamentais, como defende o autor da presente dissertação. É que, conquanto doutrina e jurisprudência contemporâneas encarem, com resistências praticamente insuperáveis, a possibilidade de que o Estado seja titular de direitos fundamentais, pretende-se afastar sua eficácia meramente vertical e propugnar uma aplicação eficaz cônica, justificando-a em face de quaisquer outros excessos e descomedimentos de poder, pouco importando quem cometa-os – os quais, por evidente, podem ser deflagrados outrossim por particulares.

*tributos*⁵², se tenha como contrapartida insuprimível, a *contrario sensu*, o dever igualmente fundamental de recebê-los, a fim de que diretamente se perfaça, ainda que inconscientemente, a viabilidade de materialização de políticas públicas e ações governamentais que, de algum modo, transformarão a egoística e privatística função de auto-satisfação em demais *funções sociais*⁵³ irradiantes a toda coletividade, pelo que é defeso olvidar que à todo direito correspondam deveres⁵⁴.

Neste contexto, sobressai o interesse – e até mais do que isto, a necessidade – de verificar e porventura corroborar o dever fundamental de administrar bem como castiça função social da Administração Pública a que se obriga a cumpri-la.

Isto porque, concretizar direitos fundamentais é tão ou mais importante do que a própria consecução das políticas públicas, sem embargo de seu viés teoricamente majoritário que, se literalmente interpretado, conduziria a tiranias democraticamente disfarçadas. Tão ou mais porquanto é possível vislumbrar a própria execução das políticas públicas eleitas pelo administrador enquanto ilustração da materialização, primária ou secundária, de direitos fundamentais: esta quando, com o intuito de concretizar aquelas, monetariza-se e; aquela, quando se efetivam suas funções teleológicas, as quais, ao menos em teoria, vinculam-se a cumprir de deveres e possibilitar garantias.

Assim, com supedâneo na noção de juridicidade⁵⁵, funcionaliza-se a própria Administração Pública que, mais do que ser, deve, por imposição do *bloco de*

⁵² NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

⁵³ “Como já afirmamos, ocupa-se a funcionalização da realização de fins que transcendam a satisfação de conveniências transitórias e meramente egoísticas e individuais. Ora, admitir ponderação em princípio anteriormente intangível – justamente no interesse público secundário e extroverso – seria o que senão a própria noção de função social? Mitigam-se os interesses privatísticos da Administração – secundários – em prol de legitimamente verdadeiros interesses públicos – primários – a que, a despeito de seu conteúdo de conceito jurídico indeterminado, a todos aproveita”. É que o argumentou o autor do presente labor acadêmico em artigo publicado na *Revista da Escola da Magistratura Regional Federal*, Rio de Janeiro: EMARF TRF 2ª Região, Volume 18, nº 1, julho de 2013, p. 210.

⁵⁴ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007.

⁵⁵ O fenômeno de constitucionalização do direito como um todo, que é fato hodierno, não mais permite a leitura acrítica de ‘legalidade’, referida como mera conformidade com a Lei. É preciso, mais do que isto, que haja consonância desta com os princípios constitucionais, implícitos e explícito, aos quais passou-se a reconhecer sua normatividade primária e, pois, sua juridicidade. A legalidade, então, no cenário da constitucionalização ampla, cede lugar ao bloco de legalidade e, além disto, ao bloco de juridicidade, que não se ensimesma na frigidez legal.

*constitucionalidade*⁵⁶, ser eficiente, transparente, eficaz, efetiva e estratégica. Enfim, boa.

Pretende-se, dito isto, revelar parâmetros jurídicos que permitam que se afira a corporificação de uma boa – ou péssima – Administração Pública e, mais do que isto, a enaltecer o relevo jurídico da matéria aqui tratada, pontuar se e quando a interferência decisiva alheia, máxime por parte do Poder Judiciário, será desejável ou, porque indevida, injustificável.

Far-se-á necessário apurar, destarte, o que se segue: quem poderá afirmar a consecução da boa Administração Pública ou infirmá-la? Será possível graduar a aproximação ou distanciamento ao núcleo semântico da boa Administração? Em que circunstâncias será preciso, ou até mesmo recomendável, que a autoridade judicante seja instada a manifestar-se acerca do quão boa ou ruim é a Administração Pública a que se pretende avaliar? Quando, porém, será cabulosa? As respostas dependerão da maior ou menor eficácia e efetividade administrativas que, indissociáveis da noção de boa Administração Pública, estimularão a perquirição da (im)prescindibilidade de que se confira elastério ao conteúdo axiológico do princípio constitucional da eficiência que, acredita-se, frente aos anseios urgentes e emergentes da sociedade contemporânea, encontra-se em mutação.

Em um passado não muito distante, vivenciou-se, com ou sem seqüelas, a depender da concepção político-partidária e da localização geográfica em que se encontrava o interlocutor durante os protestos, a *primavera dos vinte centavos*, momento constitucional de aguda comoção ideológica marcado, sem embargo dos excessos percebidos, primordialmente, pelo orgulho em externar convicções e aspirações, até então meramente internalizadas.

Bradavam-se às ruas, a quem se dispusesse a ouvir, palavras de ordem clamando por melhores condições de vida, maior disponibilidade de acesso a saúde, salários dignos, oportunidades de emprego em abundância, educação valorizada e serviços públicos de qualidade.

A este respeito, retomam-se algumas das indagações prosceniais: as vindicações sociais são inéditas? As reivindicações multitudinárias, até então, não haviam se

⁵⁶ Consoante a expressão cunhada em FAVOREAU, Louis. *As cortes constitucionais*. São Paulo: Landy, 2004.

manifestado? As camadas sociais *nunca antes na história deste país* desejaram uma sociedade mais plural e um mundo menos desigual?

Não há dúvidas de que os mesmos questionamentos estiveram presentes no âmago da sociedade desde sempre. Todavia, conquanto compreendidos no rol de pretensões sociais, sequer se exprimiam ou, ao menos, não com a mesma voracidade contemporânea. Candente, pois, que tais anelos não emergiriam se assim não pretendessem, enérgica e energeticamente, os cidadãos destinatários das bênçãos vinculantes do Estado.

A querência é de longa data. A latência desta, porém, variante.

A boa Administração, portanto, tem *dívida pendente com a realidade, pois só a partir dela se pode melhorar o presente para construir um melhor futuro*⁵⁷. É dizer, trata o bom governo de *fazer políticas públicas de compromisso real com as condições de vida dos cidadãos, e não fazer políticas de ascensão na carreira partidária*⁵⁸, *de modo a satisfazer o direito subjetivo público dos cidadãos a uma boa administração*⁵⁹.

Quer-se, com isto, para fins de conformação do direito fundamental à boa Administração, estruturar o seguinte raciocínio: se, quando da promulgação da Carta de 1988, bastava à Administração Pública a governança pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e; doravante, porque insuficientes, a Emenda Constitucional nº 19/98 clarificou a exigüidade constitucional no que tange à Administração e acrescentou o atendimento dos *standards* de eficiência como imperioso; hoje precisa-se de mais – e demais – da, acaso boa, Administração.

Os evolucionismos sociais e constitucionais que se impuseram à Administração Pública de 1988 e à de 1998 não são os mesmos que os contemporâneos, de modo que, por evidente, não se mostram exaurientes à satisfação destes.

⁵⁷ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Op. Cit.*, 2012, p.29.

⁵⁸ *Idem*, p. 34.

⁵⁹ “[...] se faz necessário que o ordenamento jurídico defina os processos políticos necessários para precisá-los. A Constituição, desde logo, prevê três níveis para a realização das opções necessárias, correspondendo a quatro fases distintas de procedimentos juspolíticos, de modo atender ao princípio do devido processo da lei e dar transparência (1) à formulação, (2) ao planejamento, (3) à orçamentação e (4) à execução de políticas públicas. A compreensão das políticas públicas na linha do que se tem aqui sustentado, como um complexo de processos juspolíticos destinado à efetivação dos direitos fundamentais, decorre necessariamente do fato de que elas se incluem constitucionalmente como uma espécie de devido processo legal garantido à cidadania. E, necessariamente, se incluem em ambos os sentidos do princípio: o de conteúdo efetivador daqueles direitos da cidadania e o de forma de proceder dos poderes públicos para realizá-los”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno. Legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 124.

Garantiu-se o *mínimo necessário* outrora? Agora é hora de materializar o *máximo possível*⁶⁰.

Neste aspecto, mister extrair do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil princípios constitucionais que, embora ágrafos, igualmente vinculam a Administração Pública e expandem a densidade normativa do princípio da eficiência para que se exprima, luz de uma interpretação sistemática e hemenêutico-concretizadora, o conteúdo da boa Administração.

À construção de uma boa Administração Pública se lhe é vedado amesquinhar-se ao cumprimento, meramente eficiente, daqueles mandados de otimização que, explícitos, enumeram-se no referido artigo. Assim, *o dever de eficiência do Poder Público deverá ser interpretado à luz das circunstâncias fáticas vividas ao redor do caso concreto*⁶¹ e terá como norte *o dever de a Administração Pública fazer o máximo possível pela sociedade*⁶²:

Boa administração é um ideal que se busca – permanentemente – e não uma estação de chegada, que se vá alcançar depois do desenvolvimento de uma trajetória previamente desenhada. É esforço recíproco, envolvendo uma cidadania que não está afeita a uma conduta ativa, e uma administração que ainda resiste à transparência. Direito fundamental à boa administração se apresenta como etapa subsequente de um longo e penoso amadurecimento democrático – e estará a exigir, como as etapas anteriores, determinação e aprendizado⁶³.

Os desafios, decerto, serão as incumbências de esquadriñar os níveis de concretização do princípio constitucional implícito que impõe o bem administrar e delinear graus de atuação possível – e (in)desejável – do Poder Judiciário, a fim de que se defina até que ponto poderá, ou não, imiscuir-se na consecução de políticas públicas

⁶⁰ Reforça-se o raciocínio aqui esposado, sem quaisquer tendências políticas ou preferências partidárias, tampouco críticas, pode ser reverberado no discurso de posse da Presidente reeleita Dilma Vana Rousseff que, *ipsis litteris*, assim posicionou-se: “Agora, é a hora de prosseguir com o nosso projeto, de perseguir novos objetivos. É hora de melhorar o que está bom, corrigir o que é preciso e fazer o que o povo espera de nós. Sim, neste momento, ao invés de simplesmente garantir o mínimo necessário, temos que lutar para oferecer o máximo possível. Vamos precisar, governo e sociedade de paciência, coragem, persistência, equilíbrio e humildade para vencer os obstáculos”. Ao menos em vernáculo, o que se disse conduz à construção, em teoria, de uma boa Administração Pública. Aguarde-se, pois, a prática. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/dilma-defende-na-posse-prioridade-educacao-e-ajuste-nas-contas-publicas.html>>. Acesso em: 03/01/15.

⁶¹ WILLEMAN, Flávio de Araújo; MARTINS, Fernando Barbalho. *Direito Administrativo*. Coleção Tópicos de Direito, v. 6, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 52.

⁶² *Ibidem*.

– bem como seu desenvolvimento –, os quais, acredita-se, *a priori*, relacionam-se com os estágios de concretização prestacional da Administração Pública, o que exigirá, exacerbando a discussão do igualmente princípio da reserva do possível, o enfrentamento dos contornos doutrinários da *teoria da aproximação*⁶⁴, com o que será possível esboçar que, a depender da mais ou menos intensa atuação ou omissão estatal, nada ou muita coisa corresponderá à maior ou menor interferência, com *pedigree*⁶⁵, nesta seara.

Disto advirão conjecturas e teorizações possíveis: há graus de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública? Existem, de acordo com os graus de efetivação da boa governança pública, graus inversamente proporcionais de atuação do judiciário? E, mais do eu isto, quão menores os níveis de excelência da Administração Pública em análise, maior será a vivacidade com que se lançará o Judiciário? Procurar-se-á redargüir as indagações quando da apreciação do dever fundamental de administrar bem, *i.e.*, o cotejo de mecanismos de instrumentalização do direito fundamental à boa Administração Pública, tendo em vista que, a tão-só afirmação de sua existência pouco ou nada adiantaria à satisfação sincera de seu arcabouço valorativo.

Intenta-se demonstrar, pelo que até aqui se expôs, mediante comprovações fático-jurídicas, que os direitos fundamentais de *hoje*, ainda que porventura mantenham a mesma nomenclatura e denominação de outrora, não têm o mesmo conteúdo axiológico de *ontem* e tampouco serão os mesmos de *amanhã*. Eles *foram, são e serão, tout court*, projeções constitucionais – em sentido material – dos anseios da sociedade em que se inserem, cujo cenário criacional remonta ao depósito esperançoso de suas confianças

⁶³ VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. In *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, 2008, p. 105.

⁶⁴ A aludida teoria tedesca da aproximação, pelos alemães denominada de *Annäherungslehre*, exprimiuse, na senda pátria, a partir da invocação pelo Ministro Gilmar Mendes quando do julgamento da ADI 1698, através da qual afastar-se-ia a configuração de omissão inconstitucional sempre que houver, por parte do Estado, comissiva de cumprimento de suas finalidades constitucionais, pelo que a adoção de posturas públicas criativas que se aproximem – daí justificando-se a alusão à ‘aproximação’ – das vontades da Constituição. Seria isto suficiente? Retornar-se-á à sua apreciação, em momento oportuno, no capítulo pertinente à abordagem das políticas públicas educacionais como pano de fundo para corroborar ou infirmar o direito fundamental à boa Administração.

⁶⁵ Richard Posner menciona a teoria do *pedigree* como forma de legitimidade judicial e explicitação de uma análise econômica das decisões judiciais. “*A analogia remete ao modo como aprendemos coisas como nosso nome e lugar de nascimento, ou que a França já teve um imperador chamado Napoleão Bonaparte; criamos uma cadeia entre nós próprios e as testemunhas oculares originais. Este, porém, é um método de estabelecer autoridade epistêmica, e não autoridade política*”, donde se depreende que, sempre que possível, cuja possibilidade se conquista mediante a personificação da boa Administração, a

nos ombros do ser artificial que é o Estado, na certeza de que este, atuando como instrumento, construirá, através de uma paulatina, gradativa e cumulativa institucionalização dessas aspirações – que aos poucos emergem de suas dimensões puramente filosóficas e abstratas e inserem-se nos ordenamentos jurídicos positivos – um mundo melhor.

Sedimentadas as premissas que sustentam a teoria dos evolucionismos constitucionais, pode-se perceber que, nalguma medida, as dimensões por que passaram os direitos fundamentais, *i.e.*, liberal; social; fraternal; regulatória; *risk-taker* e; as demais vindouras, refletem as aspirações peculiares à sociedade em que foram plasmados.

Simbolizam, portanto, o que queriam, em dado e específico momento histórico de evolucionismo social experimentado, os destinatários de políticas públicas. E, não há dúvidas, à Administração Pública, ao menos àquelas que boas pretendam ser, é mandatório condizer com os evolucionismos. Afinal, aquelas existem para, única e exclusivamente, satisfazer em os desideratos que destes decorram.

Cumprir discernir, antes de avançar à temática da boa Administração propriamente dita, que esta não necessariamente converge, para os fins pretendidos pela presente dissertação, à clássica acepção de bom governo, sobre o qual se passa a dissertar.

1.1.3 O Bom Governo dos Antigos e a Boa Administração Hodierna

O bom governo clássico, coetâneo à instabilidade política dada a incipiência das estruturas representativas, perquiria conformar, a partir do estímulo ao debate, a identificação do que seria, à época, boa forma de aquisição do poder.

Norberto Bobbio, a este respeito, destacou a necessidade de que a aplicação do método democrático se desse de modo correto, cujos *paradoxos democráticos*⁶⁶ por ele apontados evidenciam-se, com maior enfoque, nas sociedades em que os anseios democráticos e suas exigências emergem gradualmente.

interferência deve ser evitada. POSNER, Richard. *Problemas de Filosofia do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 181-182.

⁶⁶ O autor desenvolve com percuciência a temática dos paradoxos democráticos, ilustrando-os como as situações nas quais as situações sociais e políticas incompatíveis com o cenário que se espera da democracia, cf. BOBBIO, Norberto. *Quale socialismo?* Einaudi, Torino, 1976, pp. 45 ss.. Trad. bras. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

O contraste entre democracia ideal e real, mencionado por Bobbio, desperta à constatação de que, *tão logo a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou da menos má)*⁶⁷, houve redirecionamento do eixo avaliativo dos regimes democráticos instaurados e dos que se instauravam, pelo que o (des)cumprimento das promessas passava a ser o cerne valorativo do governo.

As *promessas não cumpridas* pelos ideais democráticos, quando forçados a se submeter às exigências da prática, questionam a própria autoridade das regras do jogo da democracia, as quais, fervorosamente defendidas por Bobbio, agem como condicionantes da higidez do bom governo ansiado.

Como outrora anunciado pela presente dissertação, reverberando Bobbio, *a democracia é dinâmica*⁶⁸ e, pois, acompanhá-la, exige, do bom governo e da boa Administração – aqui compreendida em sentido contemporâneo –, força criativa que extrapole a zona de conforto administrativa e ingresse no campo da criatividade.

Àqueles que vêm, na democracia, o ideal do bom governo, utilizado por Bobbio no sentido clássico dos vocábulos, *i.e.*, a modelagem governamental que *está melhor capacitada do que qualquer outro para realizar o bem comum*⁶⁹, o debate acerca dos *‘insucessos’ da democracia*⁷⁰ está sempre presente nos escritos que visam a delimitar o que se entende por governo profícuo.

Neste mister, a respeito dos triunfos – e devaneios democráticos –, merece destaque a questão da publicidade, e seu consequente evolucionismo axiológico da transparência, bem como o altruísmo administrativo que caracteriza a função social da Administração Pública, fundamentais à concepção do bom governo e, assim, da própria democracia:

Os critérios com os quais o *bom governo* foi distinguido do mau governo são sobretudo dois: o governo para o bem comum distinguido do governo para o próprio bem; o governo segundo leis estabelecidas — sejam elas as leis naturais ou divinas, ou as normas de costume ou as leis positivas postas pelos predecessores e tornadas hábitos do país — distinguido do governo arbitrário, cujas decisões são tomadas de vez em vez, fora de qualquer regra preconstituída. Disto derivam duas figuras distintas mas não dessemelhantes

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 100.

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, Premissas, p.9.

⁶⁹ *Idem*, p. 83.

⁷⁰ *Ibidem*.

de governante odioso: o tirano que usa o poder para satisfazer os próprios desejos ilícitos de que fala Platão no livro IX da República; e o senhor que estabelece leis para si mesmo, ou seja, o autocrata no sentido etimológico da palavra⁷¹.

E, continua Bobbio, acerca da controlabilidade social do espaço público, auferida mediante a sua feição novel de transparência:

Creio não ter necessidade de insistir sobre a validade deste princípio como critério para distinguir o bom governo do mau governo. Lendo os jornais, que a cada manhã nos põem a par dos escândalos públicos [...], cada um de nós pode acrescentar exemplos à vontade e confirmar a boa qualidade do princípio. O que é que constitui um escândalo público? Ou, dito de outra forma, o que é que suscita escândalo no público? E qual o momento em que nasce o escândalo? O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados⁷².

Bobbio invoca Sólon, notável jurisconsulto ateniense, para quem a idéia de *bom governo*⁷³ poderia exprimir-se pelo termo *eunomia*, como personificação do *respeito às leis e à legislação*⁷⁴, que se oporia a *disnomia*, que culminaria na ruptura da ordem social e, pelo estado de ilegalidade, a desordem cívica.

Menciona Bobbio, ainda a respeito da correlação entre legislação e bom governo, fragmento de Píndaro em que se destaca a Lei como *rainha de todas as coisas, tanto das mortais como das imortais*⁷⁵. A nomocracia, *i.e.*, a autoridade das leis e das regras do jogo ante a sociedade e sua salutar manutenção, pode também ser encontrada em

⁷¹ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 154.

⁷² *Idem*, p. 91.

⁷³ *Idem*, p. 83.

⁷⁴ A estreita relação entre legalidade e democracia e as preocupações concernentes aos riscos das codificações perpassavam o debate ateniense coetâneo à Sólon, responsável pela codificação das leis à época. “Ao sabê-lo, Anacársis riu-se do projecto de Sólon, o qual acreditava que, com fórmulas escritas, poria cobro às injustiças e desigualdades entre os cidadãos. É que as leis em nada diferiam das teias de aranha: se, como estas, estavam aptas a prender os fracos e pequenos que conseguissem apanhar, seriam contudo despedaçadas pelos poderosos e pelos ricos”. Plutarco. *Vidas Paralelas: Sólon e Públicola*. Tradução do grego, introdução e notas de Delfim F. Leão e José Luís Lopes Brandão. Editora: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2012, p. 53.

⁷⁵ GIGANTE, M.. *Nómos Basiléus*, Edizioni GlauX.Napoli, 1956 (reprint Arno Press, New York, 1979).

Cícero e seus fragmentos romanos, para quem *omnes legum servi sumus uti liberi esse possumus*⁷⁶.

Há, ademais, outras referências ao *bom governo* igualmente merecedoras de apreciação:

Quando Leibniz enumera os deveres do soberano, para *distinguir o bom governo do mau governo*, retoma na verdade os deveres do bom pai de família. São deveres que dizem respeito quase exclusivamente à boa educação e ao bem-estar dos súditos, tais como o adestramento para a moderação, a prudência, a sanidade física, o exercício de todas as virtudes da alma e do corpo. Entre estes, o dever de fazer com que os súditos ‘amem e honrem os seus governantes’ (que faz eco ao mandamento "Honrar o pai e a mãe")⁷⁷.

Aristóteles, por sua vez, considerava o *bom governo* como aquele que, paradigmático, exemplaria a melhor forma, dentre as possíveis, de ordenação social, cujo governo e suas instituições fossem capazes de garantir a felicidade coletiva. É dizer, embora o discípulo de Platão muito bem soubesse a extensão do conceito de bom governo, a definição de qual, efetivamente, sê-lo-ia, concernia à incessante procura – a evidenciar, com isto, o caráter dinâmico dos evolucionismos atinentes à perquirição.

A curiosa acepção do adjetivo *bom*, em sentido de *eudaimonia* e peculiar à ética aristotélica, ressalta à concepção de que, em paráfrase a Pierre Aubenque, a finalidade da *polis* não se resume a ‘viver’, *tampouco sobreviver, mas sim ‘bem viver’*⁷⁸. E, a fim de que seja possível *viver bem*, faz-se necessário personificar a ilustração do bom governo, sem o qual, porque responsivo, a instrumentalização daquele, através deste, resta inviável.

Ainda mais curiosa é a investigação aristotélica, pelo que o filósofo não apenas visava a descobrir a melhor forma de governo. Para ele, o *bom governo* seria aquele

⁷⁶ I.e., “somos todos servos das leis, a fim de que possamos ser livres”. Cícero, Pro Cluentio, 53. Para esta e outras citações, e em geral para a história do governo das leis, veja-se HAYEK, F. A., *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1960, que Bobbio cita da tradução italiana *La società libera*, Vallecchi, Firenze, 1969, cap. XI, pp. 190-204.

⁷⁷ “Não é sem razão que a crítica definitiva da concepção paternalista do poder provenha de um pensador como Kant, ao qual devemos uma das mais completas e coerentes teorias do estado de direito: para Kant ‘um governo fundado sobre o princípio da benevolência para com o povo, tal como o governo de um pai para com os filhos, isto é, um governo paternalista (*imperium paternale*) (...), é o pior despotismo que se possa imaginar’”. BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 163.

⁷⁸ AUBENQUE, Pierre. *A Prudência em Aristóteles*. Trad. Marisa Lopes. São Paulo, SP. Discurso Editorial, 2003.

que, de acordo com as circunstâncias fático-temporais, se mostrasse possível e concebível. No diálogo entre *Política* e *República*, esta, platônica, pretendia-se deslindar o bom governo com base em poesia. Àquela, por sua vez, de perfil concreto, demandava análise conjuntural e de viabilidade.

Ressalve-se que, em seus escritos, a democracia era tida como medíocre, no sentido de aproximar-se tanto do ‘bom’ quanto do ‘mau’ governos. Destaque-se, todavia, que a democracia, já à época sob os alertas das *promessas irrealizáveis* de seus ideais porventura insinceros, poderia ir ao encontro do bom governo, desde que, para tanto, sua condução se desse por homens excepcionalmente sábios e justos – de atingimento, afirmava-se, praticamente inviável e, pois, ilustração de utopia.

Diante da *quasi* impossibilidade, a *politeia*, aqui concebida como a implementação da *res publica*, pela qual, ainda que a *polis* não detenha os mencionados ‘homens de valor excepcional’, bastaria, a ela, a disponibilidade daqueles que seriam capazes de governar e de ser governados, alternadamente, em clara menção ao respeito às regras do jogo. Tanto é assim que Aristóteles a caracteriza como aquela munida de *leis*⁷⁹ escritas e de observância obrigatória, cuja especificação não escapou aos atentos olhares de Bobbio:

O principal argumento em favor da tese contrária à da superioridade do governo dos homens sobre o governo das leis aparece na crítica que, nesta passagem, Aristóteles dirige aos fautores do poder régio. A crítica é claramente dirigida à tese sustentada por Platão no *Político*. Este diálogo platônico propõe-se a estabelecer a natureza da "ciência regia", ou seja, daquela forma de saber científico que permite, a quem a possua, o *exercício de um bom governo*⁸⁰.

Outro importante teórico merecedor de destaque na seara do *bom governo* é Maquiavel.

Se outrora a configuração de bem governar concernia à construções de modelos ideais de *bom governante* de uma sociedade justa baseados num humanismo abstrato e

⁷⁹ “Se se respondesse que as leis têm origem em outras leis, precipitarse-ia num regresso ao infinito. Deve-se pois parar em certo ponto. Assim, ou as leis têm origem divina ou sua origem se perde na escuridão dos tempos. Mas é preciso também considerar a circunstância de que, de tanto em tanto, os deuses inspiram homens extraordinários que, estabelecendo novas leis, dão uma ordem justa e duradoura às cidades”. BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 164.

⁸⁰ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 152-153.

de ordem moral, Maquiavel corporifica o *bom governo* na figura do Estado, de viés realista.

O pessimismo antropológico maquiavélico conduzia, igualmente, ao respeito às regras do jogo. Afinal, o ser humano, inatamente egoísta e ambicioso, tão somente se furtaria do caminho do mal se, e somente se, coagido pelo governo da Lei. Tanto é assim que o *Príncipe* se ocupa de estabelecer parâmetros sobre como *deve ser e agir* o governante ideal, porquanto enfeixada em suas mãos a função e a capacidade de garantir a soberania e a unidade de um Estado.

*Seja pela violência, capacidade, fortuna ou consentimento dos cidadãos*⁸¹, o *bom governo* deveria corresponder à exortação das finalidades públicas e suas consecuições destinadas ao bem comum, o que, não necessariamente, corresponderia ao principado despótico maquiavélico, podendo, como o fez em seus *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, confluir na eleição do republicanismo como o *melhor dos caminhos*⁸², em que se exalta a necessidade de evolucionismos contextuais sempre que necessária à aproximação e otimização dos valores cívicos do bom governo na perspectiva dos *bons* governantes e dos governados.

Poder-se-ia elucubrar que Maquiavel dialoga com Bobbio ao definir, com plena convicção, que o *bom ou mau governos* republicanos seriam aqueles que apresentam, ou não, características monárquicas, aristocráticas e populares de forma harmoniosa e simultânea, ou seja, uma república mista. Bobbio defende, do mesmo modo, que a democracia salutar pode congrega, a um só tempo, as feições direta e representativa, a desaguar na *lei de ciclos alternados entre bons e maus governos*⁸³, da qual tão bem asseverou Políbio, citado por Bobbio.

A Lei de ciclos de Políbio, aliás, vislumbra transladar o conceito de *bom governo* à sua concretização, uma vez que, o caráter cíclico, possibilita a atuação prudente e providente do governo que, pretensamente bom, visa a alcançar a *melhor gestão político-social possível*. E, não por outra razão, afirma Maquiavel que o *bom governo* seria aquele que, aparatado de conhecimento de passado e presente, poder-se-ia defender o Estado de eventuais vicissitudes posteriores.

⁸¹ MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

⁸² MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Dito isto, pergunta-se, seria o respeito às regras do jogo, na contemporaneidade, elemento singular à configuração do *bom governo*? De maneira percuciente, Bobbio pontua que, certamente, mais será necessário para fazê-lo:

Não quero com isto dizer que é suficiente um governo respeitar as regras do jogo para ser considerado um *bom governo*. Quero apenas dizer que num determinado contexto histórico, no qual a luta política é conduzida segundo certas regras e o respeito a estas regras constitui o fundamento da legitimidade (até agora não desmentido, apesar de tudo) de todo o sistema [...] ⁸⁴.

Bobbio ingressa na discussão acerca do governo das leis ou governo dos homens com maestria, no entanto, ressalva que a problemática entre a opção por quaisquer delas *reflete a escolha pelo modo de governar e não a forma de governo*. É dizer, o *bom ou mau governo* se mede não pela forma incorporada pelo estado; distingue-se aquele deste em razão do *modo, proficiente ou não com que se governa*:

A alternativa ‘*governo das leis ou governo dos homens?*’ diz respeito a este segundo problema. Não à forma de governo mas ao modo de governar. Em outras palavras, introduz um diverso tema de discussão e procede sob a insígnia de uma outra distinção: *aquela entre bom e mau governo*. Pode ser de fato reformulada do seguinte modo: ‘Bom governo é aquele em que os governantes são bons porque governam respeitando as leis ou aquele em que existem boas leis porque os governantes são sábios?’ ⁸⁵.

Neste sentido, Bobbio enaltece a preferência pelo governo das Leis em detrimento do governo dos homens, pelo que:

O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo na democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? e em que consiste o *bom governo democrático* se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranq[u]ilamente que a democracia é o governo das leis por excelência. No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista este seu princípio inspirador, degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo

⁸³ BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Tradução Sérgio Bath. - Brasília: UnB, 1980.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 66.

⁸⁵ *Idem*, p. 166-167.

autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos⁸⁶.

Se, como infere Bobbio, *não é a boa lei que faz o bom governante mas o sábio legislador que realiza o bom governo ao introduzir boas leis*⁸⁷, os homens precedem as Leis e, portanto:

[...] para ser um bom governo (e não pode ser um bom governo se não são boas as leis às quais deve conformar a própria ação), pressupõe o homem justo, capaz de interpretar as carências de sua cidade. Seja qual tenha sido a força de sugestão que o ideal do bom legislador teve ao longo dos séculos, para prová-lo basta o atributo de *conditor legis* visto pelos soberanos como um dos máximos títulos de glória⁸⁸.

Advertiu-se, *ab initio*, que bom governo, em sentido clássico, e boa Administração Pública, de cariz contemporâneo, não necessariamente convergem. Agora, munidos de argumentos, pode-se justificar o porque de não necessariamente convergirem. É que, sempre que o bom governo se traduzir naquele que, cumpridor de metas e respeitador de suas Leis, sem sentido amplo, confluirá a conformação de boa Administração que, do mesmo modo, respeita as regras do jogo que, *in casu*, expressar-se-ão não mais pela Lei, mas sim pela juridicidade.

A teoria democrática, a despeito de constante em suas variações, mantém seu núcleo, desde sua feição direta, até sua incorporação representativa, enraizado na comunhão de *quaestios* públicas, seja, em um primeiro momento, mediante o compartilhamento do espaço público, tal qual se dava na ágora ateniense, seja a publicidade da motivação das escolhas públicas eleitas por aqueles que, por representação, *inexistente em segredo ou a portas fechadas*⁸⁹, convergiriam às melhores opções políticas.

Bom governo é, pois, sinônimo de boa Administração quando a forma de governar é exercida com observância dos ditames moldurais. É, por outro lado,

⁸⁶ *Idem*, p. 171.

⁸⁷ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 164.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ SCHMITT, C.. *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1928, p. 208 *apud* BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 87.

antônimo, quando os mandos e desmandos dos governos dos homens se traduzem em arbitrariedades e, mais do que isto, infelizmente, em oportunismos convenientes.

Por este motivo, o crescimento do papel das Cortes constitucionais, *propulsoras da representação política, ampliando-a para além de sua forma moderna e de suas manifestações tradicionais*⁹⁰, como decorrência da expansão neoconstitucionalista, acredita-se, pode contribuir, enquanto solução homeopática, para o fortalecimento do arcabouço democrático contemporâneo que, como outrora anunciado, encontra-se em crise representativa.

A expansão da jurisdição constitucional não funciona, *a priori*, como entrave à representação, tampouco à democracia. Serve, isto sim, para impor *reconfiguração à representação, reconfiguração das instituições democráticas e fortalecimento da democracia*⁹¹. Isto possibilitará, por oportuno, a ampliação do conceito de representação e, pois, permitirá a abrangência de concepções não majoritárias, as quais compõem, igualmente, o arcabouço democrático. Tanto é assim que, esclarece Bobbio, a *regra da maioria é apenas uma dentre os regramentos possíveis em matéria de democracia*⁹², pelo que, é defeso olvidar, o respeito às posições jurídicas não majoritárias é outrossim relevante.

O dilargamento da completude da definição de representação viabiliza a pluralização do debate constitucional e, inclusive, democrático. Assim sendo, não obstante sua aparência, que por vezes vai de encontro aos anseios majoritários, que as vezes se confirmam em essência, tem a vocação de aperfeiçoar os Poderes Legislativo e Executivo.

É por esta razão que o Supremo Tribunal Federal, enquanto *Der Hüter der Verfassung*⁹³, judicializa políticas públicas. É dizer, o faz porquanto expressamente autorizado pela Constituição República de 1988. Faz-se necessário, porém, evitar excessos que, de todos os lados, inquinam as estruturas democráticas.

⁹⁰ POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 165.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² “No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”. BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986, p. 19.

⁹³ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Os atos administrativos não são – tampouco podem ser – infensos a críticas e a controle. Quer-se, por assim dizer, perquirir o ponto de equilíbrio, o qual, pontua a presente dissertação, pode-se alcançar a partir da incorporação de argumentos técnicos na *praxis* administrativa, a fim de que se resguarde a higidez constitucional do princípio republicano.

Isto posto, o direito fundamental à boa Administração, dada a amplitude axiológica *sus* mencionada, manifesta-se e pode manifestar-se, conquanto *a priori* intátil, das mais variadas e diversas formas de construções jurídico-políticas advindas dos desenhistas de políticas públicas, o que, felizmente, adéqua-se ao paradigma dinâmico pelos quais se caracterizam o(s) interesse(s) público(so) e o dever fundamental de administrar bem.

É por esta razão que, a fim de que se mantenham hígidos os propósitos de concentração e aprofundamento necessários a presente dissertação, elege-se, sem que o elastério da apaixonante temática do bom governo seduza e conduza à indesejada vagueza, o corte epistemológico de concepção do direito fundamental à boa Administração Pública à luz da perspectiva impositiva de planejamento como instrumentalização daquele e correlato ao dever de administrar bem.

Passa-se a dela tratar.

1.2 DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO AO DEVER DE PLANEJAMENTO

Inicie-se por breve apontamento: Administração e governo não são sinônimos.

Trata-se, ao longo do presente labor acadêmico, do bradado direito fundamental à boa Administração Pública e, *pari passu*, da carência de que o governo se apresente, outrossim, deleitável. Indene de dúvidas, Administração e governo têm de ser bons. Nada obstante, este com aquela não se confunde e, a fim de que se mantenha o rigor técnico da análise que se pretende desbravar, oportuno se faz discerni-los, de plano.

À Administração Pública cabe, enquanto aparelhamento *administrativo* do Estado, por meio de seus *atos da Administração*⁹⁴, a *execução e materialização de políticas*

⁹⁴ Opta-se por tratar dos atos administrativos como espécies do gênero atos da administração dentre os quais compreendem-se atos administrativos em sentido estrito; atos privados da administração; fatos

*públicas*⁹⁵. Ao governo, por sua vez, incumbe à idealização *política* de escolhas públicas que, como visto, materializar-se-ão por intermédio daquela.

Funcionalizou-se, pois, a Administração e, tendo isto em conta, à ela devem acudir poderes que, como contrapartida ao cumprimento impositivo de sua(s) função(ões) social(is), servirão *para conferir efetividade às políticas públicas que expressam o interesse da sociedade*⁹⁶.

A relevância da distinção se justifica porquanto a presente dissertação, neste primeiro momento, não se concentrará na apreciação do processo decisório de escolhas públicas, cujo cotejo doravante será objeto de capítulo peculiar à análise de políticas públicas. Seu cerne primevo é aprofundar a temática do dever de planejamento e, pois, a percepção da Administração Pública como elementar instrumental de consecução de finalidades públicas, pelo que esta será, neste proêmio, a protagonista no que concerne à operacionalização de políticas públicas como estágio posterior a seu *iter* decisório.

Dito isto, concebe-se que a boa Administração Pública, aqui compreendida como aquela que visa a transbordar, sem timidez, o Texto do art. 37 da Constituição da República e atingir o elastério da norma que o fundamenta e o robustece, tem como corolário o dever de planejamento, cuja junção, imbuída de força centrípeta de círculo virtuoso, acredita-se, culmina na boa gestão do gasto público e, pois, na concretização do dever fundamental de administrar bem.

Há, como mencionado anteriormente, necessidades perenes e, por outro lado, recursos notadamente limitados. É defeso olvidar que políticas públicas têm sua personificação condicionada ao dispêndio do erário ou, acaso admitida titularidade criativa de políticas públicas por atores privados⁹⁷, à ônus argumentativo, com vistas a legitimar estipulação associativa entre parceiros públicos e privados.

administrativos ou atos materiais; atos administrativos bilaterais e; atos políticos, àqueles que consideram-nos como tal, *cf.* DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 388; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2000, p. 176.

⁹⁵ WILLEMANN, Flávio de Araújo; MARTINS, Fernando Barbalho. *Op. Cit.*, 2009, p. 56. “*Governo é atuação política de comando e fixação dos objetivos e das políticas públicas do Estado, bem como da manutenção da ordem jurídica vigente. Por sua vez, a Administração Pública – aqui compreendida em seu sentido objetivo – tem a missão de praticar atos de execução das políticas traçadas pelo Governo*”. *Idem*, p. 6.

⁹⁶ *Idem*, p. 41.

⁹⁷ A depender do conceito de política pública adotado, este poderá restringir aos governos a execução de escolhas públicas e, pois, às ideologias políticas que os motivam. Noutro giro, há quem acredite que, além destes, entes não-estatais ou particulares em colaboração, como menciona Diogo de Figueiredo Moreira

É preciso, pois, cingir a consecução de políticas públicas à observância do planejamento público, *ainda mais que em todas as searas há desvios ignominiosos dos escassos recursos públicos*⁹⁸.

Não por outra razão, Marçal Justen Filho, mencionando o *direito fundamental à eficiência administrativa*⁹⁹, afirma que um *dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação a desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas*¹⁰⁰, pelo que:

É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. Assim impõe a concepção o republicanismo de organização do poder político, que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível. Portanto, o próprio princípio da República já impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos¹⁰¹.

No mesmo sentido, atento à *contumélia irremissível* oriunda da malversação dos recursos públicos, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gonet Branco, no que pertine ao eficientismo que se impõe como correlato ao dever de administrar bem, exprimem que:

[...] introduzido no texto da Constituição de 1988 pela emenda n. 19/98, esse princípio consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho de seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades; numa palavra, que pratiquem a 'boa administração', de que falam os publicistas italianos¹⁰².

Neto, a título de parceiros privados de opções políticas. Opta-se, com o perdão da ousadia, sem que desmereçam as demais óticas, pela perspectiva segundo a qual as políticas públicas podem ser deflagradas pela ação, ou inação, de atores *privatos*, ainda que não pertençam à órgãos de governo. V., a este respeito, no que pertine ao debate do institucionalismo e neoinstitucionalismo de políticas públicas, KLAUS, Frey. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, 21, 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 06/12/14.

⁹⁸ FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 32.

⁹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 182.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 183.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 884

Desloca-se, assim, o debate da boa Administração Pública como costumeiramente se faz e, do direito de tê-la, passa-se a mensurar os deveres que dela decorram. Pretende-se, vale dizer, que a predileção doutrinária pela sistemática das *receitas* públicas ceda lugar à mensuração das *despesas* públicas, o que se motiva pela crença de que a contenção de expensas pela redução de desperdícios, previamente planejada, tem o condão de munir os construtores de escolhas públicas de melhores condições de operabilidade e implementação de escolhas públicas.

Há, pois, como inerência do direito fundamental à boa Administração, o *dever de escolher bem*¹⁰³.

O enaltecimento do planejamento como dever correlato à boa Administração Pública sobreleva a utilização racional dos recursos que já pertencem ao erário. É dizer, mais importante do que estimular arrecadação e o ímpeto pela acumulação de receitas públicas, mostra-se de maior eminência a racionalização da boa governança em matéria de despesa pública.

1.2.1 Da Necessária Interdependência entre Constituição Financeira e Constituição Econômica: Das Subconstituições Dissonantes à Constituição Global Estruturante

O dever de planejamento vai ao encontro da imposição de articulação dialógica entre as *subconstituições*¹⁰⁴ financeira, econômica e política, que têm assento *dentro da constituição total*¹⁰⁵. Desperta-se, diante desta constatação, para o fenômeno da *Constituição dirigente invertida*¹⁰⁶, a par do qual, mencionado por Gilberto Bercovici, é possível perceber *o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o caso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente*¹⁰⁷.

¹⁰³ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 50.

¹⁰⁴ Vale dizer, um mesmo Texto pode apresentar, sob os auspícios doutrinários, abordagem que discirna, em seu âmago, outras tantas subconstituições. V., com suporte teórico nas afirmações de Klaus Stern, TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 2ª ed, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, pp. 7-9.

¹⁰⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005, pp. 11-13.

¹⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *In: Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra*, v. 49, p. 45-65, 2006.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 6.

É possível perceber, em sucinta análise do esboço histórico do constitucionalismo financeiro e econômico pátrios, que o direito financeiro, ao desarticular-se do direito econômico, ganhou centralidade na organização do capitalismo e passou a condicionar o seu entorno por meio da imposição dos rígidos instrumentos financeiros à realização dos anseios do constitucionalismo econômico do século XX, pelo que, emancipando-se, deixou de ser concebido como mero instrumento salvaguarda liberal do mercado. Nesta senda:

[...] a evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico¹⁰⁸. [...] Assim, o constitucionalismo do século XX evoluiu a partir da estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista¹⁰⁹.

Doravante, a par de inúmeros evolucionismos constitucionais e sociais por que passou(aram) o(s) Estado(s), após constatar-se insuficiência deste(s) no cumprimento do mister *quasi* megalômano de satisfazer abrangente rol de direitos fundamentais – o que, por evidente, demanda gastos públicos talqualmente expressivos e, por conseguinte, recursos públicos abundantes –, contestou-se o padrão de financiamento público que seguia vigendo.

Sob os influxos neoliberais, redirecionou-se o eixo filosófico das Constituições coetâneas à percepção da inaptidão estatal para, assim, enaltecer os aspectos instrumentais da Constituição financeira e infirmar o então destaque ostentado pela Constituição econômica, o que culminou na materialização da inversão programática do constitucionalismo dirigente, *suso* mencionada¹¹⁰.

Com efeito, a citada inversão da Constituição quer significar o predomínio constitucional de políticas de Estado neoliberais que visam a atingir o ajuste fiscal como instrumento de confiabilidade e credibilidade do país frente a *players* internacionais. Por

¹⁰⁸ *Idem*, p. 4-5.

¹⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006, p. 5.

¹¹⁰ “No Brasil, a Constituição de 1988 e a prática do período posterior refletem claramente este ponto de inflexão. Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a constituição espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis”. *Idem*, p.6.

esta razão, a aludida contraversão constitucional, a bem da verdade, constitui-se em verdadeira Constituição dirigente, tendo em vista que, a despeito de amesquinhar a importância do papel institucional do Estado no domínio econômico, como inerência aos ideários neoliberais, delinea *uma única política econômica: a da tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada*¹¹¹.

Cumprir denotar que a reestruturação das finanças públicas não decorreu tão-só pela motivação das experiências históricas por que passaram as realidades subjacentes aos evolucionismos constitucionais e sociais. É oriunda, principalmente, da alteração da concepção da noção das funções do orçamento público e, particularmente, do papel do fundo público¹¹² na sociedade e no sistema capitalista a partir da década de 1970.

O desenvolvimento tecnológico impôs desafio novel ao trato da *res* pública e à assimilação do papel ocupado pela pessoa humana na sociedade desenvolvimentista, na qual, instou reconhecida a dispensabilidade da força de trabalho do que, posto à margem, é substituível, com eficiência econômica, por maquinário menos dispendioso e capaz de apresentar resultados mais céleres. E, nesta toada, sob os influxos da automatização¹¹³, promoveu-se releitura da Constituição financeira e a concepção do ordenamento jurídico acerca do fundo público:

O fundo público continuou sendo um instrumento essencial. No entanto, o fundo público não serve mais, preponderantemente, para, por meio de direitos sociais e serviços públicos, assegurar a reprodução da força de trabalho, mas passa também a ser disputado para servir para garantir a remuneração do próprio capital¹¹⁴.

A ascensão do discurso neoliberal de retorno aos proêmios absentéistas do Estado experimentava, como contrapartida, o aumento de gastos públicos como solução às

¹¹¹ BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico*. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, jul./dez. 2011, p. 581.

¹¹² No que toca o fundo público, Francisco de Oliveira nos apresenta interessante perspectiva concernente à produção do que denominou o autor de anti-valor. Explica Oliveira que, por meio de direitos sociais e de incremento da oferta de serviços públicos, o que se pretende, a bem da verdade, é, v.g., estimular o processo de acumulação do capital que corresponderia, pois, ao surgimento de anti-valor. V., a este respeito, OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor. In: *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

¹¹³ “Cabe acrescentar que a citada autonomização também representa uma ruptura política relevante, pois, desde o segundo império, a burguesia agrária, os capitais financeiros e os capitais internacionais lutavam contra esta autonomização, considerando que ela ameaçava resultar em aumento da inflação e em desvalorização da moeda nacional”. BELLO, Carlos Alberto. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. In: *Pesquisa & Debate*, SP volume 17, número 1(29), p. 75, 2006.

crises como e, por conseguinte, conduzia à constatação, consoante apontado por Bercovici, de que, hoje, *é o déficit público que garante a remuneração para o capital*¹¹⁵, por mais paradoxal que isto possa parecer. Presta-se a boa Administração à captura econômica?

O problema se agrava em país de modernidade periférica¹¹⁶, como o Brasil, em que os recursos disponíveis para estimular a acumulação de capital, o que se dá através do fundo público, são ainda mais escassos. Neste contexto, o orçamento público não se presta à garantia de consecução de direitos fundamentais; cuida-se, isto sim, da satisfação de mecanismos que atraíam investimentos privados aos cofres públicos, a fim de que estes possam instrumentalizar aqueles:

Assim, têm por finalidade angariar recursos à elaboração de políticas públicas que tenham como objetivo a satisfação das necessidades públicas. Não obstante, isso só é possível com a criação de um planejamento orçamentário eficaz, que possibilite o gerenciamento das despesas públicas¹¹⁷.

Na tarimba pátria, a Constituição financeira inserta no Texto de 1988 mostrou-se, nos dizeres de Bercovici, *blindada*. Vale dizer, *a implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado*¹¹⁸. Reforça-se, assim, a imprescindibilidade de

¹¹⁴ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006, p. 76.

¹¹⁵ O mencionado autor fundamenta suas conclusões em João SAYAD, “*Aspectos Políticos do Déficit Público*”, pp. 243-244, em que se percebe que as políticas de interferência estatal para suprir o déficit de pleno emprego acabaram por piorar as circunstâncias da sociedade coetânea. “*A partir dos anos 1970, o controle dos gastos públicos aliado à alta dos juros da dívida pública propiciou uma alternativa mais rentável ao capital privado, garantindo a manutenção do desemprego. Por isso, para Sayad, o discurso de combate ao déficit público precisa ser complementado por uma política monetária restritiva que ofereça alternativas lucrativas para o capital. Cria-se, assim, um círculo vicioso fundado no desemprego: o déficit público aliado aos juros elevados impede a realização de gastos públicos que garantam o pleno emprego, além de fazer crescer o próprio déficit público com a criação de uma dívida pública de alta rentabilidade que garante a renda mínima do capital*”. SAYAD, João. *Aspectos Políticos do Déficit Público*. In Lenina POMERANZ, Jorge MIGLIOLI & Gilberto Tadeu LIMA (orgs.), *Dinâmica Econômica do Capitalismo Contemporâneo: Homenagem a Michal Kalecki*, São Paulo, EDUSP, 2001, pp. 251-256 *apud* BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006.

¹¹⁶ No que pertine a modernidade periférica, v. Marcelo Neves, pelo conjunto da obra que culminou em trabalho produzido em alemão e intitulado *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*, Berlin, 1992.

¹¹⁷ ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques de. Administração pública gerencial e planejamento integrado: o orçamento público e as novas estratégias à superação dos custos dos direitos. *In Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*. Belo Horizonte, v. 2, n. 6, set./dez. 2013, p. 8.

¹¹⁸ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006, p. 71.

que haja planejamento na seara pública, ainda que, diriam seus críticos¹¹⁹, o perfil dirigente da Constituição, em razão das imposições constitucionais, possa engessar a governabilidade a ponto de inviabilizá-la¹²⁰.

1.3 O DEVER DE PLANEJAMENTO INTEGRADO COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Perquirir como bem gastar passa a ser mais relevante, como outrora destacou a presente dissertação, do que indagar como mais arrecadar. E, bem gastar – e, pois, planejar e ser capaz de elucubrar boas práticas administrativas – tudo tem a ver com a concretização do benfazejo da Administração.

O ímpeto concernente à apreciação do planejamento público – e, doravante, da sistemática da avaliação de políticas públicas, que será objeto de capítulo específico – advém do instigante trabalho de Juarez Freitas, que concebe a boa Administração como aquela que impele o administrador público *a fazer as vezes de “administrador negativo”, isto é, a terçar armas contra a discricionariedade exercida fora dos limites ou aquém dos limites – a saber, de maneira extremada ou omissa*¹²¹.

Na oportunidade, Juarez Freitas pontuou, como decorrência do direito fundamental à boa Administração Pública, a *obrigação de o administrador público justificar, na tomada das decisões, a eleição dos pressupostos de fato e de direito*¹²². A presente dissertação visa a dialogar com o brilhante autor e, longe de infirmar sua percuciência, sugerir instrumentos que, mais do que afirmar a era da motivação administrativa, mostrem-se aptos a conformá-la. E, para tanto, destacam-se planejamento público e análise de políticas públicas enquanto indícios acadêmicos de vinculação técnica substitutiva à discricionariedade clássica.

¹¹⁹ “[...] a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da ‘ingovernabilidade’”. BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006, p. 73.

¹²⁰ Adverte Bercovici que: “o curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador. E os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais”. BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. *Op. Cit.*, 2006, p. 72.

¹²¹ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 9.

¹²² *Idem*, p. 9-10.

É preciso estimular, além da interdependência entre política e direito, e entre direito e economia, a intensificação do diálogo entre atos políticos e atos administrativos de cumprimento do orçamento. O desempenho da função administrativa depende de boas práticas orçamentárias, a fim de que sirvam como propulsores, uns dos outros, e não como entraves.

O planejamento governamental deve ser integrado, *i.e.*, de concepção integrada entre orçamento e gestão administrativa, através da *inserção de novas estratégias para o planejamento do Poder Público no que tange à melhoria da qualidade na execução de políticas públicas*¹²³:

Tal forma de planejamento tem o escopo de promover a eficiência e a economicidade por meio do emprego de estratégias de horizontais de integração entre metas e ações ocorridas entre os órgãos de uma mesma esfera administrativa na produção de políticas públicas capazes de satisfazer as necessidades públicas¹²⁴.

O planejamento público, como vetor de organização jurídico-administrativo do Estado, emerge com a síntese do Decreto-Lei n.º 200/67 que, ao reestruturar a Administração Pública federal, consagrou sua adoção, em seu art. 6º, I¹²⁵, como princípio norteador, topograficamente destacado.

A opção pela determinância do planejamento imperativo ao Poder Público, consoante o art. 174 da CRFB¹²⁶, ilustra a diretriz do dirigismo econômico estatal insculpido pelo Constituinte Originário que, ao relegar a *natureza incitativa ou meramente indicativa*¹²⁷ – predicativos classificatórios cunhados por Almiro Couto e Silva e utilizados com maestria por Lúcia Valle Figueiredo e – do planejamento econômico, elenca-o como orientação determinante para o setor público:

¹²³ ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques de. *Op. Cit.*. Belo Horizonte, v. 2, n. 6, set./dez. 2013, p. 1.

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ Art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67. As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento.

¹²⁶ Art. 174, CRFB. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹²⁷ FIGUEIREDO, Lucia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *In: Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 56, 2002, p. 191.

Para ilustrar, na relação entre discricionariedade e os princípios da eficiência (dever de fazer de modo certo), da eficácia (dever de fazer aquilo que deve ser feito) e da economicidade (dever de otimizar a ação estatal), o administrador público, no exercício das escolhas administrativas, está obrigado a trabalhar tendo como meta a melhor atuação. Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar uma solução ponderada quanto às consequências do seu agir¹²⁸.

Incumbe à boa Administração o dever de, no cerne do planejamento que se lhe impõe, apreciar a diagnose global e setorial de sua teia de atividades de interesse(s) público(s) – dentre as quais se incluem, certamente, os contratos administrativos e os contratos privados da Administração – a fim de que reste viabilizada a capacidade de prognóstico do Estado através do estabelecimento de metas e estimativas de futuro – as quais serão obtidas a partir do cotejo atilado de análises de políticas públicas – sobre as quais doravante abordar-se-á – e não mediante exercício perfunctório de futurologia.

Destaque-se, por oportuno, que análise de políticas públicas e planejamento guardam, entre si, convergência de propósitos, uma vez que ambas visam a otimizar, pela contemplação apurada, as formas pelas quais expende-se os recursos do erário, *i.e.*, a corroborar a opção pela abordagem de ambas as temáticas, confluirão à materialização da boa Administração Pública:

[...] a atividade de planejamento estatal em sentido jurídico é vista como um conjunto de procedimentos de direito administrativo e constitucional — já que, muitas vezes, o Poder Legislativo também planeja (*Legalplanung*) — direcionado à elaboração e execução de estratégias (ou políticas públicas) necessárias à concretização de finalidades públicas maiores¹²⁹.

Contígua ao planejamento vinculante, a governança contratual, outrossim indispensável à boa Administração, se traduz em prover bens e serviços, com qualidade e modicidade, aos administrados e, mais do que isto, à mensuração de parâmetros de desempenho administrativo quando da celebração dos contratos da Administração. É

¹²⁸ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 31-32.

¹²⁹ MARRARA, Thiago. *A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul. / set. 2011, p. 5. O mencionado autor oferece, ainda, interessante perspectiva contraposta de planejamento, Administração Pública e federalismo, à luz do anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa, pelo que, o diálogo cooperativo e, ao mesmo tempo, coordenativo peculiar a este gera, não raro, entraves ao desenvolvimento de planejamento integrado e, pois, impedimentos à boa concretização de políticas públicas.

dizer, a boa Administração Pública tem, como peculiaridade, a celebração de contratações igualmente boas. Como fazê-lo?

A legislação, não raro, pretende cumprir o desiderato de personificar a boa governança contratual. Ocorre que, conquanto positivada a matéria das contratações da Administração, mostrar-se-á a Lei por vezes insuficiente e, pois, exigirá, por parte do administrador público, a utilização, sempre que necessário, de mecanismos gerenciais no trato da *res publica*:

Além disso, ao aplicar-se o mero controle do fluxo de insumos, tem-se obtido no Brasil um processo de compras cada vez mais engessado por formalidades burocráticas. [...] Como resultado, mesmo gestores benevolentes têm enorme dificuldade de adquirir insumos essenciais ao seu trabalho com tempestividade ou mesmo qualidade. Isso, por sua vez, leva a estratégias defensivas e ineficientes, como, por exemplo, a manutenção de estoques excessivos¹³⁰.

A boa Administração Pública, pois, não se ensimesma na tão-só subsunção.

Pode-se mencionar, a este respeito, a apreciação econômica das contratações emergenciais em âmbito da Administração. Limita-se a Lei nº 8.666/93, a quem incumbe o regramento geral das licitações e contratos administrativos, a dispor acerca do tema no art. 24, IV, que trata das hipóteses de contratação emergencial com dispensa de licitação e do prazo máximo do contrato, contado a partir da data do fato e; no art. 26 que, em seu parágrafo único, disciplina o procedimento desta. Ademais, Leis esparsas, dentre as quais pode-se citar a Lei nº 12.340/10, regulamentada pelo Decreto nº 7.257/10, que dispõe sobre a transferência de recursos da União aos Estados e Municípios e; a Lei nº 12.608/12, que positiva a política nacional de proteção e defesa civil, ambas recentemente alteradas pela Lei nº 12.983/14, visam a regulamentar a temática. Indaga-se: teria o legislador previsto, à exaustão, a miríade de hipóteses autorizativas de emergências administrativas cuja urgência motiva a contratação direta?

Há, certamente, lacunas imprevistas e até mesmo imprevisíveis diante da incompletude característica das contratações administrativas, o que se reforça pela ficta pretensão de completude positivista, pelo que uma miríade de hipóteses escapam à iniciativa legiferante. O que fazer nestas circunstâncias? Permitir, por exemplo, o

¹³⁰ FIUZA, Eduardo P. S. *Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas*. Disponível em: < http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/q12_capt08_Fiuza.pdf>. Acesso em 12/07/2014.

cataclisma da sociedade e dos administrados a fim de que se cumpram os ditames burocráticos positivados? Ou, por outro lado, diante da constatação de que o legislador tão-só parcialmente debruçou-se sobre questões de destacada relevância, deva a Administração Pública atuar de modo enérgico e, antes de consultar doutrinas, jurisprudências e legislações, tenha de preocupar-se em atender àqueles que dela precisam?

Não há dúvidas de que o cenário licitatório positivado mostra-se mais bem preparado a resguardar a racionalidade das contratações administrativas, todavia, situações há em que, a corroborar a ausência de sinonímia outrora anunciada, a eficiência da Administração deva desvincular-se dos parâmetros tão-só econômicos¹³¹.

Quer-se, com isto, tanto quanto possível, materializar o poder-dever de administrar bem decorrente da assunção da juridicidade administrativa, *o que implica não só a obediência à lei, mas produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional em favor da satisfação do interesse público*¹³². O resultado, em detrimento das instâncias burocráticas, tem de, *in casu*, preponderar.

O(s) interesse(s) público(s) não pode(m) aguardar e, disto, não há dúvidas. Decerto, em havendo tragédias naturais, por exemplo, a requererem contratações emergenciais, deve a Administração, sem hesitar, ausentar-se de sua zona de conforto e, com acurácia administrativa, sanar os percalços e, tanto quanto possível, minimizar os prejuízos suportados por aqueles que, partícipes das vicissitudes, sequer têm condições de, *per si*, reerguer-se. Nada obstante, ao fazê-lo, *i.e.*, ao oferecer a medida administrativa argüida pela carente sociedade, a depender das circunstâncias, não se afeiçoará, de *per si*, a Administração em comento aos paradigmas de boa governança.

Explica-se, a partir de indagações: os fenômenos naturais motivadores de contratações contingenciais são imprevisíveis? É dizer, conquanto dotados de imprevisibilidade relativa, a constância da ocorrência de catástrofes naturais não teria o

¹³¹ De modo análogo, citando o paradigma da imposição de cumprimento, em sede de contratações administrativas, de direitos fundamentais de pessoas com deficiência, de escol na Constituição, assim se posiciona Justen Filho, a sugerir o reconhecimento da função regulatória da licitação, a qual, como parcela da atividade administrativa de intervenção no domínio econômico, sempre existiu, conquanto tímida e não tão bradada com ênfase: “[...] *Afinal, não existirá licitação e o valor da contratação poderá superar aquele que a Administração obteria no mercado. Tal solução poderia ser incompatível com a eficiência econômica, mas satisfaz a eficácia da atividade administrativa. Essa orientação está no espírito da Lei Federal n. 12.349, que introduziu relevantes alterações nas finalidades a serem buscadas por meio das contratações administrativas*”. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.*, p. 184.

¹³² TEIXEIRA, Larissa Solek. *Op. Cit.*, 2001.

viés de ordinarizar o extraordinário? E, diante de circunstâncias notadamente ordinárias, porque corriqueiras, não se exigiria da Administração, mais do que repressiva e reparatória, postura preventiva que, por antever as potenciais afrontas, antecipa-se ao problema?

Exemplifica-se. Para tratar-se especificamente da realidade fluminense, o Estado do Rio de Janeiro experimenta, sem quaisquer surpresas, grandes catástrofes climáticas que, com data e hora marcadas, decorrem de intensas chuvas e inundações. Em janeiro de 2011, por exemplo, a maior tragédia natural da história do Brasil, na Região Serrana do Rio de Janeiro, vitimou mais de um mil administrados e, dentre os que sobreviveram, destelhou um sem número de famílias. No ano anterior, o Município de Angra dos Reis e a Região Metropolitana, com destaque alarmante para o Morro do Bumba, em Niterói, amarguraram as conseqüências climáticas danosas. Vale dizer, fez-se algo após os alertas dos períodos pretéritos ou, inerte, nada ou pouco fez a Administração pretensamente boa?

Poder-se-ia questionar: os temporais de verão são inesperados? Diante disto, em não sendo, inquire-se os motivos pelos quais, sabedora da iminência das prováveis chuvas intensas, até mesmo porque não raro percebidas, não investiu a Administração em, *v.g.*, obras de contenção de barragens ou de supervisão de assoreamento? Ou, do mesmo modo, há razões à inação, ou inexpressiva ação, em fortalecer os órgãos de Defesa Civil e impor-lhes o dever diligência, a fim de policiar administrativamente áreas de risco e salvaguardar o máximo de esperanças possível?

Nestas hipóteses, a Administração Pública que, mediante contratações diligentes de emergência, mitiga os prejuízos dos administrados e infirma os resultados deletérios dos cataclismos, é, quando muito, administrativamente eficiente. Entretanto, o mesmo não se pode asseverar acerca do acoplamento à feição de boa Administração Pública. É que, a fim de personificá-la, como exaustivamente se defendeu ao longo da presente pesquisa, quer-se mais da Administração e, pois, a ela não basta a tão-só eficiência. Faz-se necessário, mais do que isto, a imposição de planejamento estratégico para, de modo satisfatório, adiantar-se às mazelas sociais e, antes mesmo de preocupar-se em infirmá-las, impedir que ocorram e firam sentimentos e perspectivas¹³³.

¹³³ Pode-se citar, ainda neste contexto, que, em direito comparado, o advento da Diretiva 18/2004 da União Européia representou, quando de sua edição, grande avanço ideológico em âmbito de concretização, na perspectiva da utilização eficiente do erário, da boa Administração Pública. E, explica-

Desafiar-se-á a Administração Pública a, a fim de predicar-se de boa, a ultrapassar os limites da frigidez legal e invocar o gerencialismo administrativo com vistas a, sempre que assim se fizer necessário, mais do que preocupar-se em cumprir os engessamentos burocráticos, deve ocupar-se de satisfazer o(s) interesse(s) público(s) que motivam sua própria existência. E, neste contexto, emerge a relevância do dever de planejamento como peculiar à boa Administração.

Merece cotejo analítico, ainda no que pertine a contratações emergenciais e planejamento público, o modelo japonês¹³⁴.

Paradigma a ser seguido, o Japão, corriqueiramente partícipe de desastres naturais que demandam disposição administrativa célere e contundente, desenvolve destacada sistemática para lidar com situações que exijam contratações urgentes e, como diria Nietzsche, *o que não mata, de fato, fortalece*.

O primeiro caractere a que se chama atenção é o termo inicial de racionalização das emergências. Minutos ou, em lapsos de eficiência, eficácia e efetividade da Administração, horas após a ocorrência de catástrofes naturais, as autoridades

se, a eficiência administrativa perquirida que, como visto, não se ensimesma em critérios eminentemente econômicos de *cost-benefit*. Após dez anos de experimentação prática da Diretiva 18/2004, percebeu-se a necessidade de revisão e modernização dos procedimentos contratuais ela insculpida, a fim de que se incrementasse a eficiência da despesa pública. E, comprometida com esta finalidade, apresentou-se a Diretiva 24/2014 como importante instrumento para, segundo o Item nº 2 dos *considerandos* da Diretiva de 2014, “*alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos*” e aparatar a Administração – e os potenciais contratados – para tanto. Reconhece a Diretiva 24/2014 que a boa aquisição de insumos públicos tem relação íntima e direta com a melhoria da qualidade dos serviços públicos bem como contribui para a utilização mais rentável dos recursos públicos, sendo, pois, fundamental à incorporação das novas feições gerenciais do Estado, pelo que, consoante o Item nº 47 dos *considerandos* da Diretiva de 2014, “*A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos dando simultaneamente resposta aos grandes desafios societais*”. E, para fins de incorporação da governança contratual, enquanto faceta do dever de administrar bem, quer-se a profissionalização da Administração, uma vez que, esclarece o Item nº 121 dos *considerandos* da Diretiva 24/2014, “*Uma melhor orientação, informação e apoio às autoridades adjudicantes e aos operadores econômicos poderá igualmente contribuir de forma significativa para reforçar a eficiência da contratação pública, graças a melhores conhecimentos e a uma maior segurança jurídica e profissionalização das práticas de contratação pública*”, o que reforça a relevância do planejamento estratégico a ser desempenhado pela Administração Pública tática. Em suma, os enunciados da Diretiva 24/2014 parecem consentâneos com a dinamicidade que se exige da Administração contemporânea que, ao passo que desconhece emergências – notadamente extraordinárias –, tem plena ciência de que as conseqüências ordinárias destas urgências são, sempre, assaz ruins.

¹³⁴ As informações aqui apresentadas acerca da experiência japonesa provêm de palestra proferida por Tetsuya Ikeda, membro do Instituto de Desenvolvimento da Infraestrutura - IDI – do Japão, quando da realização do Seminário Desastres Naturais Ações Emergenciais pelo Tribunal de Contas da União nos dias 28/05/12 e 29/05/12. A videoteca do Seminário encontra-se disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/videos_institucionais>. Acesso em: 05/11/14. IKEDA, Tetsuya. *Japan's Laws and Contracts in Disasters*.

administrativas japonesas já deflagram esforços de contenção de crises e iniciam as discussões protocontratuais.

A contratação emergencial japonesa propriamente dita, diante da desvantagem competitiva que se instaura pela emergência, redireciona-se a lógica das contratações públicas para, ao invés de lançar-se ao mercado em busca de *players* que disponham de melhores ofertas, reger-se pela estruturação de *negotiated contract*, *i.e.*, acordo negociado através do qual, com vistas a suprir demandas contingenciais, se contrata diretamente.

O acordo negociado japonês consiste, basicamente, na elaboração de carta de intenções e de referências de capacidade técnica, pelas quais a Administração Pública remete às contrapartes – potenciais contratados que são pinçados com base em atestados de *performance* – suas demandas executórias de serviços ou obras públicas a fim de que estas, acaso interessadas, confirmem o aceite em desempenhar o objeto contratual emergencial.

A manifestação de interesse pela anuência é delineada a par das estimativas quantitativas e qualitativas de trabalho que se requererá do contratado, cujo conteúdo servirá de parâmetro para definição de valores do mercado que, oportunamente, serão comparados com preços-padrão previamente pesquisados pela Administração. Em sendo satisfatórios os valores, *i.e.*, em havendo adequação entre preço de cotação do mercado e o valor-padrão –, concluir-se-á a contratação e dar-se-ão os proêmios da obra, serviço ou entrega de bens emergencial.

Importa destacar que o exímio paradigma do Japão é fruto de longo processo jurídico-evolutivo, de modo que, tão logo ocorridos desastres naturais, o ordenamento jurídico japonês acompanhou a necessidade de adequação legiferante às urgências. Ao tufão Makurazaki de 1945, por exemplo, correspondeu o *Flood Control Act* de 1949. Frente ao terremoto Showa de 1946 e ao tufão Kathleen de 1947, *v.g.*, surgiu o *Disaster Relief Act* de 1947. Em resposta ao tufão Ise Gulf de 1959 sobrevieram, *e.g.*, o *Disaster Countermeasures Basic Act* de 1961 e, também de 1961, o *Act on Special Financial Support do Deal with Extremely Severe Disaster*. Além destas, outras tantas Leis – de cunho específico – foram criadas em redarguição às situações periclitantes.

Trata-se, nalguma medida, de tornar ordinário o extraordinário e, *ex ante*, precaver-se de situações que, porquanto corriqueiras, exigem aparato e sobreaviso

perenes. É dizer, reforça-se, à boa Administração Pública é imprescindível planejar e, mais do que isto, agir – se possível, tal qual o modelo japonês, instantaneamente.

Exige-se postura criativa por parte da Administração Pública e, às circunstâncias de ausência legiferante, a exclusividade legal cede espaço aos influxos de juridicidade e, a fim de que se mantenha a fecundidade da Administração, máxime em circunstâncias de emergência administrativa, mesmo a inexistência ou lacuna de Lei em sentido formal não pode servir de justificativa à inação administrativa. Sugestão plausível de Administração Pública imaginativa é a utilização de raciocínio análogo, na tarimba administrativa, da regra da razão que, em âmbito do direito antitruste, vincula a análise de condutas anticoncorrenciais à aferição da razoabilidade de eventuais práticas restritivas.

Notabilizou-se a regra da razão porquanto simbolizou, em sede de direito da concorrência, temperamento à verificação *per se* de ilicitudes. Antes, pela regra da ilicitude *per se*, determinada restrição a concorrência seria afastada, sem quaisquer aprofundamentos, pela mera subsunção do fato ao tipo concorrencial, sem que nada se questionasse acerca dos possíveis efeitos maléficos ou benéficos ao mercado. Noutra giro, a regra da razão demanda a filtragem da conduta concorrencial – e, *in casu*, administrativa – à luz da razoabilidade de sua adoção e, mais do que isto, dos proveitos que dela advém ou podem advir.

Cuida-se, em apertada síntese, da transposição, por analogia, da regra da razão concorrencial à tarimba das contratações da Administração Pública:

É que o estado da discricionariedade legítima, na perspectiva adotada, consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional 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. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem¹³⁵.

Trata-se, pois, da aplicação dos vetores de razoabilidade às contratações administrativas que, a seu turno, *se atrela à congruência lógica entre as situações*

¹³⁵ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 22.

*postas e as decisões administrativas às necessidades da coletividade, à legitimidade e à economicidade, isto é, à relação entre os custos e benefícios*¹³⁶.

Acredita-se, com isto, que a incorporação da regra da razão em âmbito das contratações administrativas emergenciais é capaz de traduzir, a um só tempo, a concretização do princípio de vedação da proteção insuficiente – *Untermassverbote* – e do princípio de vedação de excesso – *Übermassverbote* –, os quais, deve obrigar-se a boa Administração a cumpri-los, de modo que, antes de antolhar-se pela engessada visão legal, deve o aplicador do direito – e, reitere-se, *in casu*, o administrador público – ponderar conseqüências e resultados:

O direito fundamental à boa administração pública vincula, e a liberdade é deferida somente para que o bom administrador desempenhe de maneira exemplar suas atribuições. Nunca para o excesso ou para a omissão. Assim, a inibição auto-restritiva da sindicabilidade cede lugar sensato ao primado do direito fundamental à boa administração e ao correspondente dever de a administração pública observar a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem¹³⁷.

A aparente incompatibilidade que se concebe através da incorporação da racionalidade econômica da conduta administrativa, se dá a favor da boa Administração Pública, não contra:

Para isso, necessita definir, com exatidão, a projeção de desenvolvimento de seus programas, traçar quais instrumentos serão criados para se responsabilizar o administrador público e definir critérios objetivos de transparência do processo. A Administração Pública passa a se voltar à eficiência, eficácia e efetividade em seus atos de gestão. A proposta de Administração Pública gerencial experimentada atualmente pelo Brasil parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos sejam capazes de implementar políticas públicas estratégicas às suas sociedades, utilizando-se de práticas gerenciais modernas (como o planejamento estratégico e integrado), sem abandonar sua eminente função pública¹³⁸.

Destaca-se, neste ponto, a inserção de metodologia científica na apreciação e monitoramento dos gastos públicos, a fim de que as informações dela provenientes

¹³⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Planejamento, direito tributário e segurança jurídica. *In Revista Trimestral de Direito Público*, p. 11-15.

¹³⁷ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 43.

¹³⁸ ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques de. *Op. Cit.*, 2013, p. 3.

possam subsidiar decisões estratégicas e, pois, repelir desperdícios¹³⁹. O dever de planejamento, como viés do direito à boa Administração, se espraia, como visto, para além de teorizações abstratas e de meras projeções positivadas. Encontra, pois, exemplos palpáveis e de resultados aferíveis.

Isto posto, é possível perceber que *o planejamento não é mero meio de organização, mas de adequação dos recursos existentes, com a necessidade pública*¹⁴⁰, o que parece convergir à noção – igualmente dinâmica – de boa Administração e à percepção da razoabilidade da Administração como norte do dever de administrar bem.

É preciso fomentar o bom gasto público e fundamentar boas opções públicas, o que corrobora o comprometimento da Administração Pública contemporânea que, consciente, visa a gastar bem o pouco – ou, a depender do referencial, o muito¹⁴¹ – que tem¹⁴².

¹³⁹ Pode-se mencionar, a título de exemplo, o Observatório da Despesa Pública – ODP – como iniciativa gerencial da Administração Pública de resultados, o qual, cunhado em 2008 e estruturado em 2009 pela Portaria nº 1215/09, surgiu como medida da Controladoria-Geral da União – CGU – com vistas à monitorar despesas, como política pública de controle de gastos públicos, o que vai ao encontro da imprescindível *accountability*. O ODP tangencia o planejamento na medida em que consiste, *tout court*, em modalidade de controle interno da Administração que, caracterizada pela presença de órgão controlador no âmago da própria estrutura administrativa controlada, pretende, através de cruzamento de dados referentes às despesas públicas, auditar, de modo preventivo, indícios de má gestão pública. O Observatório não se restringe a captar tergiversações de recursos públicos – pois que vislumbra detectar potencialidades de ocorrências antes mesmo delas efetivamente ocorrerem –, servindo de insumo à análise comparativa e a iniciativas que caminhem à melhoria da aplicação dos recursos públicos e, pois, da gestão pública. Nesse sentido, a adoção da ODP corrobora a opção estatal de política pública de controle que, inclusive, cumpre as projeções constitucionais traçadas pelo constituinte no art. 74 da CRFB, segundo o qual, restou positivado que o Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam manter, “*de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual; a execução dos programas de governo*” e; “*dos orçamentos e; principalmente, avaliar os resultados*” – além de comprovar a legalidade – “*quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*” – bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado –, desideratos com os quais se compromete o ODP. Não por acaso, diante de seus elogiáveis propósitos e resultados, o ODP foi agraciado com as comendas do Prêmio Conip de Excelência em Inovação na Gestão Pública, em 2009; do Prêmio TI & Governo 2009; do Prêmio Excelência em Governo Eletrônico – e-Gov –, em 2010 e; mais recentemente, com prestígio internacional, do *United Nations Public Service Awards*, em 2011, pelo que se reconheceu sua proficiência, aqui e alhures, na gestão do conhecimento governamental propiciada pela política pública de controle de despesas públicas adotada pela CGU.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 10.

¹⁴¹ “*Governo tem 59 bilhões para investimento, mas não consegue gastar*”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tem-r-59-bilhoes-para-investir-mas-nao-consegue-gastar-imp-,897433>>. Acesso em: 14/06/2014. Reputa-se, neste aspecto, relevante mencionar a figura da Estruturadora Brasileira de Projetos S/A – EBP S/A –, a qual, a despeito de se tratar de empresa de caráter privado, volta-se para assessorar tecnicamente – e, afirmadamente, conforme o art. 6º do Estatuto da EBP, de modo neutro – o(s) interesse(s) público(s). Sua gênese se justifica porque, reforçando o problema da gestão pública, “*mesmo quando há disponibilidade de capital, empreendimentos não são implementados por falta de projetos estruturados com qualidade e alinhamento com as políticas públicas*” inseridas na agenda. Cf. Disponível em:

A ideia é, por assim dizer, traduzir *perspectivas*, através de planejamento público, em *iniciativas* e, pois, em resultados que, de modo mais abrangente, concretizem finalidades públicas:

O Estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular e executar uma política de desenvolvimento continuada. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O plano sem planejamento é uma formulação racional de idéias, mas sem nenhuma efetividade prática¹⁴³.

<http://www.ebpbrasil.com/ebp/web/conteudo_pti.asp?idioma=0&tipo=25190&conta=45&id=66486>. Acesso em: 26/06/2014. É dizer, grosso modo, é carente a boa Administração, isto sim, não raro, de bons projetos para investir e, por vezes, no ímpeto plástico – que, não há dúvidas, diante da visibilidade, é, não raro, preferência do governo – de demonstrar serviço e pró-atividade, acaba por gastar mal e desmerecer outras áreas que carecem de maior atenção por parte do Estado. Viu-se, até aqui, mecanismos aconselhadores da boa Administração Pública para que esta aprenda, ou ao menos se inspire, a bem gastar. Indaga-se: a urgência da incorporação de paradigmas gerenciais em matéria de gastos públicos advém da ausência de recursos públicos? Apontou-se, é bem verdade, que às necessidades infinitas dos administrados contrapõem-se, com a mesma medida, a escassez dos recursos públicos. A pergunta que se impõe é a seguinte: quão escassos o são? Menos do que se imagina, mais do que se gostaria. Em um cenário pátrio de inaceitáveis desigualdades sociais, filas quilométricas em hospitais públicos, ensino público qualitativamente carente e transportes públicos agonizando em condições precárias, como conceber a existência de recursos disponíveis para investimento sem que tal se traduza em concretizações de políticas públicas? A paralisia dos investimentos públicos denota a equivocidade do planejamento da Administração.

¹⁴² Se, por hipótese, dialogando com a nota de rodapé anterior, não falta dinheiro à Administração Pública, de que carece a Administração? Vontade política ou aprimoramento, com competência e planejamento estratégico, da gestão pública? O empenho, que caracteriza o primeiro estágio de realização da despesa pública, sem a conseguinte liquidação ulterior, simboliza o descompromisso do Estado em cumprir a obrigação, a que se obrigou, de desembolsar *a posteriori* a quantia nele expressa em favor do fornecedor de bens, executor de obras ou serviços em favor da Administração, desde que este ostente as condições de habilitação exigidas pelo ordenamento jurídico. O curso orçamentário ordinário, e peculiar à boa Administração, concerniria à que, realizado o serviço ou entregue os bens contratados, liquidar-se-ia a rubrica e, posteriormente, pagar-se-iam os valores. No exemplo exposto, de abundância de recursos de investimentos, sequer há liquidação e pagamento porque, por assim dizer, a contratação pública sequer desloca-se do primeiro estágio das despesas públicas, pelo que os recursos compõem o que, à luz do art. 36 da Lei nº 4.320/64, se denomina de restos a pagar orçamentários. As razões para isto, certamente inúmeras, desafiam questionamentos: há exagero burocrático na exigência de cumprimento das incumbências legais, o qual impede a consecução de políticas públicas? A Administração mostra-se megalômana e, pois, inclui em seu orçamento promessas irrealizáveis e meramente dilatórias? Ou, simplesmente, má gestão da coisa pública e ineficiência administrativa na demora da concretização de obras públicas cujos recursos de implementação já se encontram disponíveis? Ainda assim, é preciso encarar a constatação e contextualizá-la à realidade contemporânea. A arrecadação, conquanto ainda expressiva, apresenta retração. Noticia-se que a arrecadação federal, por exemplo, caiu quase 13% em novembro de 2014, pelo que é preciso parcimônia para enfrentar o debate em comento. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/arrecadacao-federal-cai-quase-13-em-novembro-14896075>>. Acesso em: 05/01/14.

¹⁴³ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 148.

A palavra-chave aqui é, como constituinte da boa Administração Pública, *austeridade*¹⁴⁴ que, em sentido econômico-interdisciplinar, adquire a feição de rigor técnico no controle das expensas dos recursos – *in casu*, públicos. Em havendo escassez – e, não há dúvidas, recursos públicos são notadamente escassos –, a austeridade se impõe.

É hora de concentrar-se na despesa e não na receita, fazendo-se mais, com menos. É hora de ensinar-se à boa Administração a gastar, a fim de que se compile à Administração Pública a utilizar, racional e estrategicamente, os recursos de que dispõe. É hora de, identificadas as vicissitudes de gestão pública, ater-se ao dever de bem gerir, o que, no âmago da Administração Pública, pode fazê-la boa.

E, a fim de que se possa fazê-lo, faz-se necessário aparatar a boa Administração. É preciso, pois, instrumentalizar o direito fundamental à boa Administração e concretizar o dever fundamental de administrar bem, o que se propiciará pela inclusão do arcabouço técnico oriundo do cotejo da temática da análise de políticas públicas que, agora, passa-se a fazer.

¹⁴⁴ Acerca dos “*principais princípios que distinguiram, distinguem e seguirão distinguindo o bom governo e a boa administração das instituições públicas*”, Muñoz colaciona, como figura parcelar do “*repertório dos chamados princípios básicos pelo serviço objetivo ao interesse geral*”, como “*função central da Administração Pública*”, a austeridade, como característica decorrente do dever de planejamento, “*porque a direção dos fundos públicos, como são todos, deve operar-se com a consciência de que os recursos públicos são escassos e deve manejar-se visando cada moeda que se gasta. Essa atitude não é incompatível com a dignidade. Pelo contrário, se a austeridade for identificada com a inadequação dos meios, não se poderá servir corretamente aos interesses gerais e, mais cedo que tarde, encontrar-nos-íamos com um aparato público ineficaz e ineficiente*”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Op. Cit., 2012, p. 70-72.

2.1 OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA OU OPORTUNISMO CONVENIENTE? POR UMA ANÁLISE VINCULANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A par do eterno conflito, não necessariamente beligerante, entre direito e política, é lugar-comum a afirmação de que é defeso ao Poder Judiciário imiscuir-se na seara administrativa e, vilipendiando o princípio da separação de poderes, interferir, indevidamente, no mérito administrativo, *porquanto tradicionalmente infenso à intervenção de outros Poderes, sobretudo o judiciário*¹⁴⁵.

Quase-dogma, o binômio conveniência-oportunidade mostrou-se, por muito tempo, intocável e intangível. Anos após a hegemonia do poder discricionário ilimitado do administrador público, evoluíram as ciências jurídicas e políticas para, felizmente, perceber que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade e que oportunidade e conveniência nada tem a ver com oportunismo conveniente.

Desde o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45¹⁴⁶, o debate jurídico pertinente à viabilidade de o Judiciário agricultural políticas públicas¹⁴⁷ encontra-se exaurido.

¹⁴⁵ WILLEMANN, Flávio de Araújo; MARTINS, Fernando Barbalho. *Op. Cit.*, p. 297.

¹⁴⁶ ADPF 45-9. Relator: Min. Celso de Mello. DJ Data 04/05/2004 P – 00012. Arg(t.s): Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Argdo.(a/s): Presidente da República. Julgamento: 29/04/2004. EMENTA: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação de dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).

¹⁴⁷ Trata-se de política pública as escolhas públicas em *faceres e non faceres*, pelo que a “*public Policy is whatever governments choose to do or not to do*”, i.e., política pública é tudo aquilo que os governos escolham fazer ou não fazer. DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy, Fourteenth Edition. Upper Saddle River: Pearson*, 2013, p. 3. Pode-se, ainda, a evidenciar a multiplicidade e complexidade da delimitação terminológica de políticas públicas, ilustrá-las como “[...] *programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”. BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, *In Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38-39.

Contemporaneamente, jurisprudência e doutrina passaram a reconhecer, com acertado consenso, que, nada obstante excepcionalmente, é possível, sim, que o Judiciário interfira em matéria de políticas públicas para, justapondo-se ao administrador público, corrigir seus erros e propulsar suas inércias¹⁴⁸, como diagnóstico de que a aludida intromissão – desde que, por óbvio, mantidas as condições normais de temperatura e pressão, sem excessos ou abusos – *dá-se a favor e não contra a democracia*¹⁴⁹. E, paulatinamente, assim se alicerça¹⁵⁰ a ilustração pretoriana¹⁵¹.

¹⁴⁸ É, neste sentido, o teor do voto do Min. Celso de Mello no Agravo de Instrumento nº 759543/RJ, de sua relatoria: “*Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política ‘não pode converter-se em promessa constitucional inseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado’ (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO)”.*

¹⁴⁹ BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional brasileira, Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 246.

¹⁵⁰ Recurso Extraordinário 440.028 São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio. Recte.(s) :Ministério Público do Estado de São Paulo. Recdo. (a/s): Estado de São Paulo. EMENTA: PRÉDIO PÚBLICO – PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL – ACESSO. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 – federal –, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 – estas duas do Estado de São Paulo – asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem. “*É lamentável que sejam o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo, detentores dos maiores orçamentos, que não estejam dando cumprimento a esse mandamento constitucional*” [...]. “*O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que com isso configure violação do princípio da Separação de Poderes (...)*”, consoante o AI nº 708.667-AgR advindo do Município de São Paulo.

¹⁵¹ Recurso Extraordinário 429.903. Rio de Janeiro. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Recte.(s): Estado do Rio de Janeiro. Recdo.(a/s):Ministério Público Federal. EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO E MANUTENÇÃO EM ESTOQUE. DOENÇA DE GAUCHER. QUESTÃO DIVERSA DE TEMA COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. SOBRESTAMENTO. RECONSIDERAÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. DEVER. PODER PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] II - No presente caso, o Estado do Rio de Janeiro, recorrente, não se opõe a fornecer o medicamento de alto custo a portadores da doença de Gaucher, buscando apenas eximir-se da obrigação, imposta por força de decisão judicial, de manter o remédio em estoque pelo prazo de dois meses. [...] IV – O exame pelo Poder Judiciário de ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes. V – O Poder Público não pode se mostrar indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. Precedentes. VI – Recurso extraordinário a que se nega provimento. “*Com efeito, a decisão recorrida teve por pressuposto a falha do Estado em executar uma ação de saúde pública que ele mesmo se propôs a realizar. Essa ação se destina um grupo de portadores de doença rara e grave, o mal de Gaucher, que demanda tratamento contínuo. Aplica-se, assim, por analogia, o entendimento que esta Corte possui no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário de ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes*”.

Como se costuma dizer, em dupla paráfrase, *nunca antes na história deste país*¹⁵² os direitos fundamentais foram tão *levados a sério*¹⁵³. Cada vez mais e com maior ênfase renovam-se as esperanças por uma sociedade verdadeiramente plural e um mundo menos desigual.

Da sinceridade dos anseios, não há quem duvide. Todavia, o mesmo não se pode dizer em relação às promissões. O que fazer? Abdicar da maravilhosa capacidade de ingenuamente acreditar¹⁵⁴ ou proscrever demagogia, prescrever resiliência e propor soluções? O *sentimento constitucional*¹⁵⁵ e a convicção interna da *bondade intrínseca da constituição*¹⁵⁶ mostram-se, em tempos de insinceridade normativa, desacreditados e a *fé constitucional*¹⁵⁷, abalada. Enfim, a efetividade se enfraquece e, em determinadas situações, *se anula*¹⁵⁸.

Assim, porque institucionalmente capaz e *constitucionalmente autorizado*¹⁵⁹ para fazê-lo, o Judiciário tem o poder-dever de, sempre que instado a tanto, densificar o princípio democrático através da potencialização concretizadora das incumbências legislativas e executivas e, pois, ainda que despidas da unção do escrutínio popular, têm as instâncias judicantes o comprometimento de, sempre que necessário, superar a *dificuldade contramajoritária*¹⁶⁰.

Decerto, restará instaurado o embate – aparentemente paradoxal – entre os papéis de *guardião das promessas constitucionais e de superego da sociedade*¹⁶¹ que, *órfã*¹⁶²,

¹⁵² Atribui-se a célebre construção vernacular, não raro reverberada pela Presidenta Dilma Vana Rousseff, aos discursos do Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que iterativamente mencionavam-na.

¹⁵³ DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

¹⁵⁴ "Chega de ação. Queremos promessas". BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *In Themis: Revista da ESMEC*, Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 13-100, jul./dez. 2006.

¹⁵⁵ Cf., acerca do desenvolvimento da teoria do(s) sentimento(s) constitucional(is), bem como a definição de seus contornos teóricos como modo de integração política, VERDÚ, Pablo Lucas. *El sentimiento constitucional*. Ed Reus, Madrid. 1985.

¹⁵⁶ V. VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

¹⁵⁷ A fim de aprofundar a apreciação da esperança constitucional cuja crença emana do Texto, cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia, constituição e realidade. *In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 1, p. 741-823.

¹⁵⁸ BACELAR, Jeferson Antonio Fernandes. *A lei de combate à poluição sonora de Belém: estudo de efetividade e federalismo sob uma perspectiva histórico-jurídica*. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado da Universidade da Amazônia – UNAMA Belém, 2009.

¹⁵⁹ Cf. BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In: Revista Direito do Estado*. Salvador, ano 4, n. 13, jan./mar. 2009.

¹⁶⁰ A expressão "*dificuldade contramajoritária*" – *the counter-majoritarian difficulty* – foi promovida por BICKEL, Alexander, em sua notável publicação intitulada "*the least dangerous branch*", 1962.

¹⁶¹ A expressão parafraseia capítulo de livro recentemente publicado e afeto à temática do ativismo judicial e da expansão do papel do judiciário no que tange a democracia e à politização da justiça, assim referenciado. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Entre o guardião de promessas e o superego da*

deposita seus anseios mais sinceros e esperançosos no judiciário que, como alternativa à crise de representatividade hodierna, ascende como mais um *dentre os guardiões*¹⁶³ das juras democráticas¹⁶⁴.

Diante disto, porque pacificada a controvérsia de outrora, não se está a discutir a (im)possibilidade de o judiciário interceder em matérias eminentemente políticas. Quer-se apreciar, isto sim, a extensão recomendável de sua atuação supletiva. E, para tanto, imprescindível a apreciação da temática atinente à avaliação de políticas públicas – *public policy analysis* –, enquanto *atividade e método de pesquisa preocupados em criar conhecimento sobre o processo de política pública*¹⁶⁵. Afinal, o vislumbre de acurada análise de políticas públicas possibilitará a percepção dos erros e acertos que inquinaram suas escolhas ou enaltecera suas eleições.

A *public policy analysis* viabilizará o estabelecimento de parâmetros minimamente objetivos de aferição da maior ou menor materialização do conceito de boa Administração Pública, aqui entendida como aquela que, *eficaz, eficiente e efetiva*, cumpre, com louvor, seu papel institucional e; conseqüentemente, da mais intensa ou latente ingerência judicial.

Aspira-se munir o ordenamento jurídico de argumentos de viés técnico-político a partir dos quais, espera-se, resulte a compreensão de níveis de concretização de (in)eficiência, (in)efetividade e (in)eficácia, aos quais corresponderão graus inversamente proporcionais de interferência do Poder Judiciário. É dizer, a par da concepção crítica do direito fundamental à boa Administração e do dever – igualmente fundamental – de administrar bem, quão menores os níveis de excelência da

sociedade: limites e possibilidades da jurisdição constitucional no Brasil. In: XIMENES, Julia Maurmann. Org. *Judicialização da política e democracia*. Brasília: IDP, 2014.

¹⁶² Da mesma forma, cf. MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “*sociedade órfã*”. In: *Revista Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2002, p. 186-187.

¹⁶³ GARAPON, Antoine. *O Juiz e a Democracia: o guardião de promessas*. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Prefácio de Rio de Janeiro: Revan, 1999.

¹⁶⁴ O contraste entre democracia ideal e real desperta à constatação de que, “*tão logo a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou da menos má)*”, houve um redirecionamento do eixo avaliativo dos regimes democráticos instaurados, e que se instauravam, pelo que o (des)cumprimento das promessas passava a ser o cerne valorativo do governo, cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 100.

¹⁶⁵ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 151 (glossário).

Administração Pública em análise; maior será a vivacidade com que se lançará o Judiciário e vice-versa.

2.2 (RE)PENSANDO O DIREITO E (RE)VISITANDO PARADIGMAS: SUPERAÇÃO DA *SUMMA DIVISO* DISCRICIONÁRIO-VINCULADO

Pelo que até aqui se expôs, o protagonismo da consecução de políticas públicas compete, via de regra, àqueles que detêm o poder político da opção administrativa. No entanto, hipóteses há em que, a pretexto de manifestação de oportunidade e conveniência meritório-administrativas, a Administração Pública, embora imbuída do dever fundamental de realizar finalidades públicas constitucionalmente cocebidas, nada ou pouco faz, amesquinhando direitos – igualmente fundamentais –, a ponto de exterminá-los.

Nesses casos, para além de autorizar – e, *tout court*, legitimar – que, supletivamente, o Judiciário terça políticas públicas, desvela-se patente a insubsistência, em razão de sua insuficiência conceitual, da vetusta concepção segundo a qual o mérito administrativo adversa controle jurídico:

Mais do que nunca, [...] é preciso enfatizar que o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa¹⁶⁶.

Impõe-se, pois, a superação da ultrapassada dicotomia entre ato administrativo vinculado e discricionário, hodiernamente revisitada, em doutrina, por administrativistas de vanguarda que a desconstroem e reconhecem, em substituição, a existência de intensidades de vinculação¹⁶⁷.

¹⁶⁶ “Isso significa que a intervenção jurisdicional, justificada pela ocorrência de arbitrária recusa governamental em conferir significação real ao direito à saúde, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito à saúde” É o que se disse quando do julgamento do já mencionado Agravo de Instrumento nº 759543/RJ, de Relatoria do Min. Celso de Mello.

¹⁶⁷ Gustavo Binbenbojm, um dos maiores defensores da aludida teoria, com a percuciência que lhe é peculiar, doutrina que “o pós-positivismo jurídico, não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade”. BINENBOJIM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 208. E, continua, a “constitucionalização do Direito Administrativo impõe falarmos agora em distintos graus de vinculação à juridicidade, conforme a densidade da norma

Vale dizer, não há mais, àqueles que advogam pelo sobrepujamento da *summa divisio* de outrora, perceptível distinção entre discricionariedade administrativa¹⁶⁸ e vinculação da Administração Pública à Lei. Há, isto sim, escalonamentos vinculativos pelos quais a obediência aos ditames legais será, a depender da hipótese, maior ou menor. Afinal, diante da perspectiva habilitadora – pois que mais que mera preferência limitadora – da Lei, a esta se cingirá, sempre, o agir do administrador público. O parâmetro, portanto, é diverso:

O que se tem, hoje em dia, é a vinculação de todos os atos administrativos à juridicidade constitucional, que, dependendo das circunstâncias, importará maior ou menor grau de vinculação do administrador à Constituição. Nestes casos, quanto maior o grau de vinculação do administrador público à norma constitucional, maior será o espectro de controle do Poder Judiciário do seu ato. Esta conclusão permite dizer que todos os atos administrativos são passíveis de controle jurisdicional, variando o limite do controle ao nível de vinculação do ato à juridicidade constitucional¹⁶⁹.

Propõe-se, assim, com base na aludida tese, a formulação de duas novas teorias, dela decorrentes: uma, segundo a qual existiriam graus de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e; outra, consoante a qual há, de acordo com os níveis de efetivação da boa governança pública, graus inversamente proporcionais de atuação do judiciário.

A sugestão encontra supedâneo no redirecionamento do eixo filosófico do direito administrativo propugnado pela releitura de seus principais paradigmas que, outrora pautados em um alegado princípio da supremacia do interesse público – em paradoxal contradição em termos¹⁷⁰ –, têm novel fundamento na tutela concretizadora de direitos fundamentais dos administrados¹⁷¹.

de direito aplicável. [...] Do ponto de vista do administrador, seu grau de liberdade decisória varia na razão inversa do grau de sua vinculação à juridicidade. Do ponto de vista do controle, quanto maior a objetividade da norma aplicável, mais específico e direto o controle a ser realizado [...]". Entrevista. In: *Revista TCEMG*. Jul./ago./set., 2012. p. 19-18. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1598.pdf>>. Acesso em: 21/01/2014.

¹⁶⁸ V., para uma leitura mais aprofundada sobre o tema da discricionariedade administrativa e suas peculiaridades, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

¹⁶⁹ WILLEMANN, Flávio de Araújo; MARTINS, Fernando Barbalho. *Op. Cit.*, 2009, p. 332.

¹⁷⁰ A incongruência aparente do 'princípio' da 'supremacia' do interesse público não reside incontestável relevância deste, mas sim na contradição em termos entre princípio – por essência passível de ponderação de valores e contração momentânea frente a outro que confirme posição preferencial ou a afirme em sede de juízo de proporcionalidade – e supremacia – a qual, ao que parece, não comporta o elastério necessário à compreensão da ponderação. É dizer, o interesse privado é tão importante à Constituição quanto o é o interesse público, razão pela qual não há como definir, em abstrato, que o

Constata-se, no que concerne aos graus de efetivação da boa Administração Pública e de atuação ou manutenção de inércia do judiciário, ressonância teórica em Gustavo Binenbojm que, com maestria, delineou a correlação entre o binômio necessidade-possibilidade de controle judicial sobre atos administrativos – cuja distinção, reitera-se, não mais se atém a dicotomia vinculado-discrecionário, mas sim ao discernimento dos *graus de vinculação*¹⁷², consoante oportunamente comentou-se – e, de modo profícuo, assim sistematizou-a:

[...] I) *quanto maior o grau de objetividade extraível dos relatos normativos incidentes à hipótese em exame, mais intenso deve ser o grau do controle judicial.* [...]. Este parâmetro privilegia os valores legitimidade democrática, segurança jurídica e racionalidade sistêmica na organização e funcionamento dos órgãos do Estado. II) *quanto maior o grau de tecnicidade da matéria, objeto de decisão por órgãos dotados de expertise e experiência, menos intenso deve ser o grau do controle judicial.* Este parâmetro privilegia os valores especialização funcional e eficiência na organização e funcionamento dos órgãos do Estado. III) *quanto maior o grau de politicidade da matéria, objeto de decisão por agente eleitoralmente legitimado (Chefe do Executivo e parlamentares, por exemplo), menos intenso deve ser o grau do controle judicial.* Este parâmetro privilegia os valores legitimidade democrática e responsividade na organização e funcionamento dos órgãos do Estado. IV) *quanto maior o grau de efetiva participação social (direta ou indireta) no processo de deliberação que resultou na decisão, menos intenso deve ser o grau do controle judicial.* [...]. Este parâmetro privilegia o valor legitimidade democrática, em seus diferentes graus, na organização e funcionamento dos órgãos do Estado. V) *quanto maior o grau de restrição imposto a direitos fundamentais (tanto em proveito de outros direitos fundamentais, como em prol de interesses difusos constitucionalmente consagrados), mais intenso deve ser o grau do controle judicial.* Este *standard* é uma decorrência da adoção, no sistema brasileiro, do *judicial review*, tanto em relação a atos legislativos (controle de constitucionalidade), como em relação a atos administrativos (controle de juridicidade)¹⁷³.

interesse público sempre possuirá supremacia frente ao interesse particular, de modo que a aferição de prevalência demandará contemplação do caso concreto.

¹⁷¹ “*Es absolutamente inadmisibile afirmar, como resulta de ciertas exposiciones y aun de algunas decisiones jurisprudenciales, que la Administración disponga de un poder general implícito o derivado de la cláusula general del orden público [...] para poder condicionar, limitar o intervenir los derechos y libertades constitucionalmente proclamados en orden a una hipotética articulación de los mismos com la utilidad común o general. Esta ES una tesis rigurosamente procedente del absolutismo [...] pero totalmente incompatible com la construcción moderna del Estado del Derecho*”. ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 7ª ed. Madrid: Civitas, 2000, p. 63-64.

¹⁷² Consoante Gustavo Binenbojm, os atos administrativos podem ser vinculados por regras – dotados, pois, de alto grau de vinculação –; por conceitos jurídicos indeterminados – cujo grau de vinculação seria intermediário – e; por princípios – os quais, em razão da maior abstração, atribuiriam ao ato administrativo em comento baixo grau de vinculação. Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Op. Cit.*, 2008, p. 239. O meio termo entre a teoria dos graus e a discricionariedade será, certamente, a releitura dos conteúdos administrativos à luz da concepção de que há dever de motivar e, mais do que isto, que essa motivação se dê sob os auspícios de uma discricionariedade verdadeiramente legítima.

Destaque-se, por oportuno, o segundo *standard* proposto, qual seja o de que quão maior o caráter técnico de dada matéria, a menor grau de intromissão judicante deverá corresponder, uma vez que *privilegia os valores especialização funcional e eficiência na organização e funcionamento dos órgãos do Estado*¹⁷⁴. Indaga-se: se se incorporassem às escolhas públicas elementos de tecnicidade aferível, desonerar-se-iam as políticas públicas de controle do Poder Judiciário? Esta é a hipótese que academicamente se lança.

Se outrora a discricionariedade simbolizou, à época do Estado de Polícia, sinônimo de arbítrio monárquico-absolutista, em que os atos da Administração Pública não eram subordinados à Lei tampouco passíveis de devolução à jurisdição¹⁷⁵, hoje há mais por detrás da teorização discricionária. Mesmo àqueles que defendem a manutenção da *summa divisio* discricionário-vinculado aventa-se a *discricionariedade técnica* – ou, à doutrina lusitana, *discricionariedade imprópria* – que, indene de dúvidas, qualifica o debate no que pertine à questão.

Poder-se-ia pulverizar a senda de aplicação da discricionariedade técnica, circunspecta à tensão dialética entre agências reguladoras e a exacerbação – ou não – do conteúdo axiológico do princípio da legalidade, para além da deslegalização – ou delegificação¹⁷⁶ –, expandi-la à Administração Pública, dotando-a – ou reconhecendo-a como detentora – de capacidade técnico-institucional em matéria de políticas públicas? Acaso se confira discricionariedade técnica à Administração, reitere-se o questionamento anterior, afastar-se-ia, diante da ausência de *expertise* do judiciário, controle judicial de políticas públicas sedimentadas em estudos técnicos? Há quem advogue neste sentido¹⁷⁷, o que, acredita-se, é consentâneo ao Estado Constitucional

¹⁷³ BINENBOJM, Gustavo. *Op. Cit.*, 2008, p. 239-240.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 239.

¹⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. In: *Revista de Direito do Estado*, nº 9 - fev./mar./abr. - Salvador - Bahia, 2007. P. 2. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-MARIA%20SYLVIA.pdf>>. Acesso em: 07/01/2014.

¹⁷⁶ A suscitada teoria corresponde a “*transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede normativa a regulação de determinada matéria*”. Cf., a este respeito, ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Poder Normativo das Agências Independentes e o Estado Democrático de Direito. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 37, n. 148, outubro/dezembro, 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/646>>. Acesso em: 21/01/2014.

¹⁷⁷ Edmund Bernatzik, a quem se atribui o pioneirismo doutrinário da expressão discricionariedade técnica, afirmava que tal conceito visava a “[...] englobar todo aquele tipo de decisões que, não sendo discricionárias, deveriam contudo ser, pela sua alta complexidade técnica (‘elevada complexidade das premissas factuais’), retiradas do controlo judicial, porque, como ele dizia, de administração percebem

que, como preleciona Juarez Freitas, *numa de suas mais expressivas dimensões, pode ser traduzido como o Estado das escolhas administrativas legítimas*¹⁷⁸. E, pois, *assim considerado, nele não se admite a discricionariedade pura, intátil, sem limites*¹⁷⁹:

Em outras palavras, impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer “demérito” ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais¹⁸⁰.

Dito isto, remanescem uma série de dúvidas: como fazê-lo? Como implementar conceituações técnicas em matéria de políticas públicas? Como verificar a concretude do princípio da eficiência e dos mandados de otimização ágrafos a ele correlatos da eficácia e da efetividade do Estado concretizador de políticas públicas? Como quantificar e qualificar a Administração Pública? Como afirmá-la boa ou ruim, aplaudível ou execrável, ótima ou péssima? Para respondê-las, em diálogo e resposta às instigantes provações de Juarez Freitas, o ramo da ciência política responsável pela análise de políticas públicas contribui sobremaneira à possibilidade de mensuração da excelência ou inoperância administrativas. Passa-se a dele tratar.

2.3 ESTRUTURAÇÃO DE MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO GERENCIAL

A política pública de avaliação de opções políticas é vertente relativamente recente da teoria geral de políticas públicas. Esclareça-se que sua abordagem técnica e estruturação teórica é coetânea à década de 1990, ocasião em que o ocidente e, mais especificamente, a América Latina presenciaram influxos reformistas de clamor por otimização da gestão pública.

os administradores, e só eles, pela sua formação técnica. Acresceria que, pela sua experiência e pelo seu contacto directo com a realidade do dia-a-dia, estariam os administradores em melhores condições para reagir, eficazmente e com oportunidade, às circunstâncias mais variadas com que se defrontavam. Por isso, não poderiam os juízes, com outra função, outra preparação e distanciados das realidades da vida administrativa, fazer substituir a sua opinião, tardiamente, à da autoridade administrativa”. SOUZA, Francisco António de. *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994, p. 105-106 *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Op. Cit.*, 2007. p. 4.

¹⁷⁸ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 9.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

Como redarguição ao contexto histórico da época, cuja conjuntura remetia a *new deal*; pós-guerra e; os programas de *war on poverty* e de busca à *great society*, remontava a suntuosas expensas públicas, as quais simbolizavam as escolhas públicas de fuga e de enfrentamento às crises sócio-políticas circunstanciais percebidas, pretendia-se elaborar mecanismos de análise de políticas públicas a fim de que se afirmasse sua importância como instrumento gerencial e restasse possível implementar a função avaliativa na gestão governamental e, por conseguinte, fortalecer, mediante embasamento técnico-estratégico, a Administração Pública pretensamente boa.

O melhor trato da coisa pública por parte da Administração, intentado pela incorporação da avaliação de políticas públicas, visava a legitimar a atuação do Estado, como instrumento de persuasão coletiva, para mobilizar o apoio à posição que os *tomadores de decisão* já têm sobre as mudanças político-programáticas necessárias. Pretendia-se, portanto, neste primeiro momento, à *ignição da conclusão*, fundamentar e justificar determinada posição e ganhar novos adeptos às alterações de governo desejadas¹⁸¹.

Institucionalizou-se, assim, diante da emergência de apreciação de políticas públicas e, conseguintemente, de otimização da alocação de recursos e esforços públicos, a análise de políticas públicas, incrementando-a, paulatinamente, como *última etapa do chamado ciclo das políticas*¹⁸², à contemplação antes, durante e após a implementação de determinada opção pública. A partir de sua internalização na prática administrativa, tornou-se possível, aos gestores públicos, aquilatar resultados de uma ação – ou inação – iniciada quando da discussão de determinada política pública que, oportunamente raciocinada, inclui-se ou excluiu-se da *agenda setting*.

A apreciação de políticas públicas, da mera conjectura ao exaurimento de seus efeitos, possibilita o aprimoramento de políticas e de programas outros, ainda em curso ou que ainda serão postos em prática e, outrossim, favorece a *accountability*, não apenas no sentido de desvelar a exposição de contas públicas e possibilitar sua compreensão mas, principalmente, instruir eventual responsabilização que recairá sobre os que mal conduzirem a *res pública*.

¹⁸¹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20 Nº. 59, 2005, p. 103.

¹⁸² *Idem*, p. 97.

Isso porque, o direito fundamental à boa Administração Pública e o dever de administrar confluem à persecução incessante dos *standards* de, *e.g.*, eficiência, eficácia, efetividade administrativas, os quais, convergem ao elastério conceitual que se confere à noção de *accountability* que, para os fins aqui compreendidos, assim se exprime:

Neste sentido pode-se entender a *accountability* como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade¹⁸³.

Alerte-se, todavia, à questão da neutralidade do analista de políticas públicas. É que, por mais que o avaliador de políticas públicas obtempere, fervorosamente, a neutralidade, poderá, com certa frequência, ser capturado¹⁸⁴, até mesmo por suas convicções, pelas demais variantes da teoria política:

Mesmo que essa concepção reconheça, ainda que implicitamente, o caráter inextricavelmente político da avaliação, podemos observar nos debates e nos estudos correlatos mais recentes a prevalência de um viés francamente normativo e/ou uma priorização dos aspectos mais técnicos da avaliação das políticas públicas, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial¹⁸⁵.

A priorização de aspectos técnicos da avaliação das políticas públicas enfatiza o perfil gerencial da novel Administração Pública, tendo em vista que, justamente no período em que se exacerbaram as reformas e os reformismos administrativo-gerenciais, ressaltou-se sua relevância institucional diante da virtual subordinação do uso desburocratizado da análise de políticas públicas e de sua capacidade revitalizar o ciclo de políticas a injunções políticas mais abrangentes, a estratégias de gestão pública e aos interesses dos tomadores de decisões e demais envolvidos. A avaliação de políticas públicas, portanto, pôs-se a serviço da reforma do Estado que, indiscutivelmente, mostrava-se necessária.

¹⁸³ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Auditoria de Gestão: Uma forma eficaz de promoção da Accountability*. Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro. ANPAD, 2007, p. 3.

¹⁸⁴ Refere-se a captura talqualmente se faz na seara do direito econômico, em que se discutem os delineamentos teóricos, em matéria de regulação econômica, dos riscos da teoria da captura, a quem se remete a, dentre outros, HELLMAN, Joel S., JONES, Geraint e KAUFMANN, Daniel. *Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies*. Journal of Comparative Economics, n. 31, 2003.

Por tratar-se de prática até então nova, paulatinamente transmitida, incorporada e migrada¹⁸⁶ a ordenamentos jurídicos-políticos alhures, perceptível o caráter incipiente da pesquisa de avaliação de políticas públicas no Brasil¹⁸⁷. Ainda assim, não se olvidou a relevância do estudo de políticas públicas – e de seus méritos – no que tange a utilização dos resultados obtidos através de suas análises no auxílio do enfrentamento de *quaestios* políticas e na descoberta de modalidades diversas de atuação ou, simplesmente, na recomendação de manutenção de escolhas públicas em curso. De todo modo, a medição e a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas tornaram-se *parte integral da agenda de reforma*¹⁸⁸ dos anos de 1980 e 1990:

[...] o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores [...]. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços¹⁸⁹.

Inaugurada a institucionalização da análise de políticas públicas, aperfeiçoou-se o arcabouço instrumental da avaliação de políticas públicas e, a partir dele, a evidenciar a interpenetração da reforma do Estado e da apreciação do desempenho da gestão pública, mostrou-se possível informar aos gestores públicos as conseqüências das opções políticas e, com base no cotejo de seus potenciais desdobramentos, estimular a realocação de recursos e esforços políticos pautada em estudos técnicos como supedâneo à atuação do administrador público.

Os desideratos pretendidos pela análise avaliativa de políticas públicas, ao longo de seu *iter* evolutivo, alteraram-se de acordo com quem eram os atores políticos dominantes na época e, gradativamente, se antes se voltava, *ab ovo*, de cima para baixo; passou a ser de baixo para cima, na tentativa de, à resolução das vicissitudes que demandam reorganização da agenda política, pluralizar o debate:

¹⁸⁵ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. Cit.*, p. 98.

¹⁸⁶ TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. *Op. Cit.*, 1893, p. 46-47.

¹⁸⁷ E essa incipiência é fruto do “*viés distorcido do princípio republicano da desvinculação entre política e administração pública*”. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. Cit.*, p. 97.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 98.

Em um contexto de expansão sem precedentes do gasto público no país, de escasso conhecimento acerca do impacto da ação governamental e da busca de um maior controle sobre os burocratas/implementadores, a avaliação é institucionalizada, tendo como característica predominante o seu desenho *top-down*. A expectativa era, ainda, a de que a avaliação, ao superar o problema de déficit de compreensão acerca desses processos e de seu impacto, pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. [...] O paradigma *top-down* foi assim progressivamente revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom-up*. Nas décadas de 1980 e 1990, como se verá em detalhe adiante, a avaliação das políticas públicas foi posta a serviço da reforma do setor público¹⁹⁰.

Noutro dizer, antes de requerer participação mais ampla por parte dos atores sociais, a análise de políticas públicas, em seus proêmios, interessava, apenas, aos *high policy actors*, *i.e.*, de cima para baixo, como um mecanismo exclusivo para os formuladores de políticas públicas e aos gerentes de alto escalão¹⁹¹.

Nesse contexto de nova gestão pública, *os avaliadores se convertem em auditores de políticas públicas que privilegiam a medição de resultados*¹⁹² e, pois, trilham um caminho técnico-indicativo, a ser seguido pela Administração, em direção à personificação da eficiência administrativa – em sentido amplo –, *sugerindo*, mediante estudos teórico-analíticos, alternativas que indiquem o máximo benefício com o mínimo de gastos e, mais do que imprimir ideias notadamente economicistas às ciências política e jurídica, como, *v.g.*, a relação *cost-benefit*¹⁹³, instila a melhor *performance* administrativa e, diante da pluralidade optativa, a ponderação das conseqüências práticas desta ou daquela proposição da Administração Pública¹⁹⁴.

Revigorando a íntima relação entre direito e política – salutar¹⁹⁵, sempre que sem excessos – a avaliação de políticas públicas estimula a alocação racional de recursos

¹⁸⁹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. Cit.*, p. 99-100.

¹⁹⁰ *Idem*, p. 98.

¹⁹¹ Quanto ao tema *v.* ALBAEK, Erik. *Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective*. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1998, 7: 94-98 *apud* FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. Cit.*, p. 98.

¹⁹² *Idem*, p. 99.

¹⁹³ Eficiência administrativa, mais do que a mera maximização de lucros e minimização de custos, impõe “o melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”. MANGANARO, Francesco. *Op. Cit.*, 2000, p. 25.

¹⁹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. Cit.*, 2009.

¹⁹⁵ Há, porém, quem afirme que a tecnicização da atuação política seria, na verdade, criticável a ponto de ser denominada de febre avaliatória que, em sentido patológico, “*ganha dimensão de epidemia e os avaliadores metamorfoseiam-se em festejados demiurgos*”. VIEIRA, Evaldo A.. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. *In: Revista Serviço Social & Sociedade*, 18 (53), 1997, p. 70.

públicos e de esforços políticos¹⁹⁶. É dizer, o *New Public Management*¹⁹⁷, a nova Administração esforça-se para confluir governança e política e ir além da eficiência e economicidade¹⁹⁸.

Outras seriam as possíveis vantagens auferíveis pela Administração Pública que se vale da avaliação de políticas públicas para gerir os administrados, cuja *utilização dos resultados da avaliação não acontece de maneira automática*¹⁹⁹. Carlos Aurélio Pimenta de Faria exemplifica, a saber, a contenção de gastos públicos; melhoria da eficiência e da produtividade; ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta do governo; maior transparência da gestão pública e responsabilização por parte do agente público; o consumidor do serviço público passa a ser o primeiro plano e; dentre outras, a reavaliação perene da pertinência das organizações governamentais, a par dos quais, com a medição do desempenho da administração, impulsionou-se a confiabilidade e credibilidade da reforma e sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, necessária e urgente à época²⁰⁰.

A reforma gerencialista, assim, serviu para dar ênfase à satisfação, pelo poder público, do setor privado²⁰¹.

¹⁹⁶ “The ‘new’ public administration explicitly abandons the notion that administration should be separate from politics”. WEIMER, David L; VINING, Aidan R.. *Policy analysis: Concepts and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989, p. 30.

¹⁹⁷ “Trata-se, pois, não apenas da direcção de assuntos do governo/administração mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a good governance acentua a interdependência internacional dos estados, colocando as questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, a ‘boa governança’ recupera algumas dimensões do New Public Management como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem ênfatização unilateral das dimensões económicas. Por último, a good governance insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (accountability) e da legitimação”, Cf., a respeito da geologia da good governance, CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.*, 2006, p. 327.

¹⁹⁸ “New Public Administration seeks not only to carry out legislative mandates as efficiently and economically as possible, but to both influence and execute policies which more generally improve the quality of life for all”. FREDERICKSON, H. George. *Toward a New Public Administration*. Scranton, PA: Chandler, 1971, p. 314.

¹⁹⁹ COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *In Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, out./dez. 2001, p. 99.

²⁰⁰ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. Cit.*, p. 99-100.

²⁰¹ “O centro da ação política, repito, é a pessoa, a gente. A pessoa, ou o indivíduo humano, não pode ser entendida como um sujeito passivo, desarmado, puro receptor, destinatário inerte das decisões políticas. Definir a pessoa como centro da ação política significa não somente, nem principalmente,

2.3.1 Discrecionalidade Técnica ou Tecnicização Vinculada? Por uma Análise Institucionalizada de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas viabiliza, através de suas percepções e constatações, que se entendam os motivos pelos quais determinada política pública foi escolhida; suas modalidades de efetivação e; principalmente, as conseqüências práticas de sua implementação, *in itinere* e *a posteriori*. Consiste, portanto, em vislumbrar, *ab ovo*, todos os aspectos intrínsecos e extrínsecos de políticas públicas, *ex ante* – anterior à implementação –, *in itinere* – concomitante à implementação – e *ex post* – posterior à implementação²⁰².

Neste aspecto, desbravar os proêmios de uma determinada política pública é tarefa árdua e que requer, dada a sua complexidade de formação e formalização, análise séria e criteriosa. Com o fito de destrinchar o *código genético* das políticas públicas no que tange a sua consecução e avigoramento, faz-se necessário que se conheçam as discussões acerca das decisões políticas que as antecedem.

Conquanto a decisão política, no que concerne ao *iter* decisório, permeie e intermedeie máxime em tempos globalizantes e globalizados, a conjuntura internacional, o processo criacional e institutivo das políticas públicas perpassa, primordialmente, como afirma Wayne Parsons, o âmbito nacional de aplicação da escolha pública²⁰³. Afinal, valendo-se do debate entre os conceitos normativo e sociológico de Constituição²⁰⁴, como lócus ideal programático de políticas públicas, justifica-se a preponderância dos aspectos intra-muros políticos porquanto de nada adiantaria enfeixar políticas públicas ignitoras que, desconexas da realidade, pouco ou

qualificá-la como centro de atenção, mas sim, sobretudo, considerá-la a protagonista por excelência da vida política”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Op. Cit.*, 2012, p.46.

²⁰² SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 62-63.

²⁰³ PARSONS, Wayne. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham. Edward Elgar, 1996, pp. 245-303.

²⁰⁴ Para Ferdinand Lassale e seu conceito sociológico de Constituição, o Texto é, simplesmente, a soma dos fatores reais de poder, sendo-lhe vedada mera pretensão de alteração da realidade. Deveria a Constituição, segundo ele, limitar-se a descrevê-la, sob pena de se tornar uma mera folha de papel. Ao revés, retrucava Konrad Hesse, se a constituição apenas reflete as relações de poder ela não teria serventia alguma, afinal, longe de ser um livro de sociologia, a constituição é norma jurídica e, como tal, tem força normativa, ou seja, vertente jurídica obrigatória. Deveria, portanto, vislumbrar mudar a realidade, sob o alerta de, mera Carta Política, tão somente aconselhar o legislador. A Constituição, para Konrad Hesse, seria dotada de força ativa, qual seja, a vontade constitucional capaz de transformar a realidade. Acerca do tema, v. HESSE, Konrad. *Op. Cit.*, 1991 e; LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição Política*. Rio de Janeiro: Editora Global, 1987.

quase nada alterariam, senão quantitativamente, as oportunidades públicas oferecidas à seus destinatários.

Outrossim, importante definir o que efetivamente é e pelo que se caracteriza o processo deliberatório que precede a opção política de agir. Em termos gerais, a construção decisória se vincula a optar – verbo motriz das políticas públicas – qual ou quais políticas públicas serão eleitas. E, para escolhê-las, um sem número de *pontos de vista*, no tempo e espaço considerados, influenciam, positiva ou negativamente, no sentido de motivar ou desmotivar o gatilho dos *policy makers*²⁰⁵.

Noutro dizer, tempo e espaço serão, nalguma medida, definidores das aclamações estatais acerca de determinada política pública cujo implemento se discuta, o que torna a decisão política variável e eminentemente circunstancial. O próprio plantel de escolhas possíveis evidencia o caráter circunstancial da formação decisória, sempre sujeito a uma ou mais opções²⁰⁶. Quais os problemas políticos que servem de pano de fundo? Quais as informações que pautarão a análise do que é ou não problemático? Quais as estratégias foram, ou serão, utilizadas para anotar a agenda política²⁰⁷? Quais as implicações argumentativas da eleição de uma ou outra frente de atuação – o que, por evidente, se vincularia ao risco ou custo político e ônus argumentativo de determinada decisão política? Quais os efeitos desta ou daquela política pública a que se pretende executar? E; só para elencar estas, quais as finalidades e objetivos intentados?

Tudo isto, que indene de dúvidas justificará o processo decisório e constitutivo de escolhas públicas e, pois, precisará de minuciosa apreciação, determinará, a depender das circunstâncias e conseqüências, o que o eleitor de políticas públicas *pretende fazer e o que ele de fato fará*.

É preciso atrelar a decisão política a análises técnicas de políticas públicas, ainda que tal se dê para negar o aconselhamento da expertise do cientista político. Noutro dizer, o colorido de uma avaliação de políticas públicas vinculante faz com que se transfira ao administrador público, com maior ênfase, o encargo justificativo negativo.

Em um mundo ideal, longe, infelizmente, de nossa realidade, se pudessem, os administradores públicos fariam tudo que estivesse a seu alcance para que se garantisse

²⁰⁵ "Policymakers (fazedores de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública". SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 156 (glossário).

²⁰⁶ Este é exatamente o motivo pelo qual Wayne Parsons afirma que "a policy is composed of numerous decision points". PARSONS, Wayne. *Op. Cit.*. p. 246.

a todos, sem exceção, uma existência digna e minimamente feliz. Até mesmo o mais pessimista dentre os pessimistas antropológicos não duvidaria disto. Todavia, em um cenário fático de necessidades infinitas e recursos limitados, não o fazem não porque não querem, mas porque não podem²⁰⁸. Como se costuma dizer, *o dinheiro não nasce em árvores*²⁰⁹ e *não há almoços grátis*. O cobertor é curto, as pernas são compridas e o frio é intenso.

A unanimidade, sem exceção, almeja, com entusiasmo, que boa seja a Administração Pública. No entanto, sustentá-la exige dispêndio público que, nalguma medida, serão suportados pelos administrados. O regozijo em satisfazer o perfil fiscal do Estado garantidor de direitos fundamentais é o mesmo com que manifestam-se as pretensões ideológicas? Há disposição, abnegação e desapego voluntários para, a pretexto de pluralizar as oportunidades e equalizar a sociedade, financiar a concretização de posições jurídicas fundamentais de outrem? Ainda que coercitivamente²¹⁰, a conta do benefazejo administrativo precisará ser adimplida.

As proclamações públicas se justificam diante da impossibilidade de cobertura universal – de fato e não meramente de direito –, que se traduz na imprescindibilidade de que, com astúcia, sejam alocados valores e distribuídos recursos para que se atenda ao maior número de administrados.

Alcantila-se a implantação das incumbências públicas porquanto ao passo que, ao naufrago, basta a sobrevivência; à pessoa humana exige-se a impostergabilidade da existência digna.

2.3.2 A Nova Administração Pública e Avaliação de Políticas Públicas: Pluralidade dos Panos de Fundo Decisórios e Pluralização do Debate e a Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas

²⁰⁷ "Agenda Política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública". SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.* p. 156 (glossário).

²⁰⁸ V. HOLMES, Stephen and SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W.. Norton, 2000.

²⁰⁹ GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

²¹⁰ Art. 3º, do Código Tributário Nacional. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O caráter multidimensional – e multidisciplinar – das molduras de formação de políticas públicas tem como contrapartida a dificuldade de definição inequívoca acerca do que – ou dos quês – determinou(aram) a opção por esta ou por aquela escolha pública. E, diante desta constatação de incompletudes políticas, cuida-se de destacar, *a priori*, o múltimodo decisório que é peculiar ao processo de aglutinação de interesses públicos dinâmicos e políticas públicas que, igualmente, reivindicam dinamismo.

A crise dos mísseis cubanos²¹¹ é, *e.g.*, reverberada por Parsons²¹² como paradigma em que se pode perceber que vários foram os pontos de vista utilizados para explicar os motivos e tentar solucionar o problema, na medida em que é inviável apontar uma ou outra justificção de surgimento da problemática em questão já que várias hipóteses podem compor seu código genético.

Com efeito, várias perspectivas poderiam ser afirmadas como fundamentais e à maioria delas seria, facilmente, creditada certeza indubitável. No entanto, em razão da pluralidade de fatores, seria difícil, ou mesmo inviável, pontuar, com exatidão²¹³, seu prólogo.

Um mesmo embate tem, não raro, uma miríade de externalidades²¹⁴ – não necessariamente negativas – e outras tantas crises e condicionantes como pano de fundo, cujas soluções e brotamentos servirão de molduras de formação às diretrizes políticas a serem adotadas *a posteriori*.

²¹¹ A crise dos mísseis cubanos remonta ao ano de 1962 quando, em plena Guerra Fria, os EUA descobriram a existência de mísseis nucleares que se encontravam localizados em Cuba e supostamente apontados para o território norte-americano. À ocasião, pelo receio do potencial bélico de Cuba, John Kennedy, então presidente estadunidense, evitou que se instaurasse nova Guerra mediante a celebração de acordo para que, mediante Tratado, se comprometessem os que o assinaram a não permitir que se proliferassem armas nucleares. O fato é que, como destaca Parsons, há um sem número de motivações possíveis para explicar e justificar a deflagração da crise e a iniciativa das tratativas de sua cessação, a evidenciar o caráter multifacetário do processo decisório de políticas públicas.

²¹² PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 245.

²¹³ “*The Cuban missile crisis is therefore a kind of envelope of stories. What ‘really happened’ in a sense can never be known, except as constructions viewed through different ‘lenses’*”. *Idem.* p. 246.

²¹⁴ Como esclarece Mankiw, externalidade é, por assim dizer, o impacto das condutas de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participaram da negociação, pelo que será positiva ou negativa a externalidade se, respectivamente, representar impacto positivo ou adverso nas ações dos negociantes. *Cf.* MANKIW, N. Gregory. Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 208. Externalidades estas que, indubitavelmente, impactam diretamente nos custos de transação e, pois, nos ônus argumentativos que, quão maiores o sejam, desestimularão a assunção de determinada política pública. Para uma concepção aprofundada acerca da questão das externalidades, bem como para percepção da aproximação evidente entre direito, política e economia, *v.* COASE, Ronald Coase. *O problema do custo social*. The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies: Vol. 3. N. 1. Article 9, 2008. Disponível em: <<http://services.bepress.com/lacjls/vol3/iss1/art9>>. Acesso em: 25/10/2014.

Nesta senda de pluralidades, poder-se-ia dialogar com perguntas e respostas referentes aos remetentes de políticas públicas acerca de *por que; o que e; quem efetiva*²¹⁵ as escolhas públicas para que, sob novas perspectivas, desta vez pela ótica de seus destinatários, se insiram novas indagações a respeito de *quem ganha o que; quando e; como*, o que, de modo percuciente, foi enfrentado pela *síntese* comunicativa de Harold Lasswell²¹⁶.

Avulta a importância do *modelo comunicacional*²¹⁷ de Lasswell porquanto, no que concerne à sua aplicação na seara da ciência política, sua acertada compreensão viabiliza a interlocução entre formuladores de políticas públicas e receptores de suas irradiações concretizadoras. Afinal, se, à indigitada boa Administração Pública, é condição irremediável a atenção – ou, ao menos, o ímpeto de atender – ao(s) interesse(s) público(s) relevantes, o estabelecimento dialógico entre remetentes de políticas públicas e seus destinatário é indispensável à sua personificação.

Os fatos sociais – juridicamente relevantes ou não –, valores, crenças, interesses, desideratos e possibilidades interagem e aclimatam a concretude da boa Administração à viabilidade de existência harmônica e simultânea das diferentes perspectivas que embasam o processo decisório de políticas públicas.

A aludida multiplicidade de elementares decisórios de escolhas públicas implica, necessariamente, que disciplinas jurídicas, políticas, sociais e econômicas se aventurem,

²¹⁵ LASSWELL, Harold. *Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.

²¹⁶ O desenvolvimento performático de políticas públicas perpassa a descoberta de quem é o responsável por formulá-las, que coincidirá com a figura de seu emissor; o que este se digna a dizer, ou seja, a mensagem que pretende transmitir; através de que meios tal se dará e; finalmente, qual ou quais os efeitos e redarguições pretendidos quando da deflagração do processo de decisão de políticas públicas: “*Descriptive frameworks contain normative frameworks, and normative frameworks contain assumptions about how the decision process works. Frameworks which conceptualize what the decision-making process is or ought to be shape what we see as the role of knowledge or analysis in that process. At the same time, if we begin with beliefs about what role knowledge or rationality has or ought to have in the decision process, then this will inform what we think about the ‘reality’ of decision-making*”. ALISSON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971 *apud* PARSON, Wayne. *Op. Cit.*, p. 246.

²¹⁷ O teorema de Lasswell sobreleva a questão da gestão governamental da opinião e a percepção da convergência entre as massas e o Estado. A perquirição pela legitimidade das escolhas públicas desafia o desenvolvimento de engenharia social que motive a sociedade à se acoplar às opções de Estado. Lasswell aponta, como pano de fundo, a propaganda de governo que modificou a opinião pública estadunidense, anteriormente contrária à incursão da I Guerra, à posição pró-guerra e contra a Alemanha. Dito de outro modo, a designação comunicativa da Administração Pública dialógica corrobora a boa Administração que, como visto, indaga, aos administrados, seus anseios – ainda que tal acoplamento, por vezes, advenha de pseudovolitivos. Cf. LASSWELL, Harold D. A estrutura e a função da comunicação na sociedade. In: COHN, Gabriel (Org.). *Comunicação e Indústria Cultural*. São Paulo: EDUSP, p. 105-109, 1971.

de modo interdisciplinar e interdependente, no campo da definição e delimitação das opções públicas.

Alerte-se, no entanto, que a fim de que se atinja o cerne do conceito do processo decisório de implementações ou abstenções públicas, é preciso que, de modo isento, se afastem as pretensões de protagonismo de cada uma das áreas do conhecimento que se afirmam autorizadas a, em matéria de políticas públicas, se posicionarem opinativamente e com definitividade. Ao passo que o diálogo é altamente recomendável, o monólogo é enfaticamente execrável.

A perspectiva da metodologia jurídica da análise de políticas públicas, assim, deverá ser, imperiosamente, interdisciplinar e, como via de mão dupla, a contribuirá e receberá contribuições²¹⁸.

Isso porque, na medida em que as problemáticas das quais são partícipes as ciências aparentemente antagônicas²¹⁹, cada vez mais urgentes e emergentes, imprimem anseios e impõe intentos multidisciplinares de conversação entre as ciências com o fito de que o conhecimento seja o mais amplamente disseminado, algures e alhures.

O ponto cego, como outrora mencionado por esta dissertação, pode ser visto por outrem²²⁰. Ensimesmar-se determinado ramo científico, sob o véu quase absoluto da arrogância, é ignorar a realidade e, pois, tornar-se ignóbil.

Evidente que, por existirem autonomamente, as diversas tarimbas científicas teorizarão, de modo peculiar, ilações acerca do mundo fenomênico e, o mesmo se diga em relação à compreensão de políticas públicas. Seus conceitos e percepções seguirão, indubitavelmente, o conteúdo teórico mínimo de cada uma destas vertentes do conhecimento. E, a partir destas formulações porventura dessemelhantes, mostrar-se-á possível vislumbrar diferentes modelos decisórios de políticas públicas que se

²¹⁸ “Uma política pública carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Op. Cit.*, 2006, p. 46.

²¹⁹ Justifica-se o antagonismo tão-só aparente porque, a bem da verdade, a interpenetração entre direito e as demais áreas do conhecimento, como dito anteriormente, mais colabora do que prejudica. E, é cada vez mais costumeira tal aproximação salutar, como, por exemplo, os influxos da Análise Econômica do Direito, através da qual os conceitos jurídicos conversam, com ênfase, com as teorizações econômicas. Não por outra razão, “As políticas públicas constituem temática oriunda da ciência política e da ciência da administração pública. Seu campo de interesse – as relações entre a política a ação do poder público – tem sido tratado até hoje, na ciência do Direito, no âmbito da teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo ou do direito financeiro. Na verdade, o fenômeno do direito, especialmente, o direito público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política. Daí ser compreensível, num primeiro momento, certa resistência ao que parece, à primeira vista, um modismo”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Op. Cit.*, 2006, p. 1.

desenharão sob as inspirações político-sociológicas e econômicas que se lhe são inerentes.

Argumenta-se, a par disso, a (im)possibilidade de coadunar compêndios científicos aparentemente díspares. Indaga-se, por oportuno, como atingir o(s) interesse(s) público(s), enquanto conceito jurídico indeterminado²²¹, de textura notadamente dúctil²²², e, ao mesmo tempo, compatibilizar as mais variadas visões político-jurídicas de mundo? Isto é mesmo possível?

O que experiências prévias, estruturas burocráticas, complexificação ou simplificação administrativa, arranjos políticos, ônus argumentativos, conhecimento técnico e pressões de grupos sociais ou profissionais têm a ver com elitismo, pluralismo, marxismo, corporativismo, profissionalismo e tecnocracia? A depender da associação ideológica do interlocutor, *i.e.*, do afeiçoamento às distintas órbitas de elo entre Estado e sociedade, tudo ou nada.

E, a fim de cumprir o propósito congregante – ou segregante, a depender do viés decisório –, distinguem-se os diferentes paradigmas político-decisórios de escolhas públicas, cuja proximidade ou distanciamento dos elementos *suslo* expostos dependerá da vertente utilizada para amalgamar o *processo* e o *poder* decisórios.

Isto posto, no que tange aos outros rumos do processo decisório e de suas relações de poder de decidir, sem presunção de afirmar quaisquer deles como correto ou incorreto, passa-se a analisá-los a partir de um corte epistemológico que, para além do cariz plúrimo anunciado, congregue, *ex ante*, mapeamentos possíveis dos modelos de análise de políticas públicas²²³ e de intermediação entre interesses socialmente relevantes e sua concretização através de políticas públicas, como círculo virtuoso de críticas construtivas e de elogios recíprocos que, espera-se, sejam mimetizados.

²²⁰ NEVES, Marcelo. *Op. Cit.*, 2009, p. 298.

²²¹ É que, “a lei refere uma esfera da realidade cujos limites não aparecem bem precisados no seu enunciado, não obstante o qual é claro que tenta delimitar uma hipótese concreta”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 393.

²²² ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Tradução de Marina Gascón. Madri: Editorial Trotta, 2002.

²²³ DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

2.3.2.1 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Perfil (Neo)Elitista

A primeira perspectiva decisória de políticas públicas sobre a qual se debruçará a presente pesquisa é a que se edifica a partir das noções de elitismo e, ulteriormente, de neELITISMO, como releitura daquele.

Priorizam-se, sob a ótica elitista de políticas públicas, quando da deflagração do processo político decisório de opções políticas, o verbo concentrar e o substantivo poder, combinação esta que, ao longo da história da humanidade, já se mostrou deletéria e potencialmente danosa.

O processo de decisão de políticas públicas elitista visa a, basicamente, assegurar que o poder se concentre nas mãos de poucos grupos ou indivíduos – as mencionadas elites – que, auto-interessados, estabelecerão políticas públicas mantenedoras dos *status quos* destes. É dizer, seu processo de decisões públicas intenta que, através do desenvolvimento de opções políticas, as relações sociais evoluam e a sociedade se renove para que tudo se perpetue e se conserve exatamente como está e se encontra.

No âmbito da encenação política elitista há, sempre, dois atores ocupando o palco do anfiteatro: de um lado, localizados no topo, os protagonistas, detentores de poder e; de outro, os coadjuvantes, aos quais, periféricos, relega-se a margem da sociedade. *Àqueles a quem mais se dá, pertencem às elites; os demais, à massa*²²⁴ incolor, insípida e, certamente, inodora àquela.

A lógica da argumentação das elites se pauta na concepção de que a hegemonia elitista é, em termos políticos, inevitável. E, por mais paradoxal que, *a priori*, possa parecer, é justamente o arcabouço democrático que robustece sua inevitabilidade. Afinal, o conceito de elite, no que toca ao processo decisório de políticas públicas, coincide com a denominação das elites democráticas, *i.e.*, as minorias governantes que, em um dado momento, porque sacramentadas e unidas pelo voto popular, imporão – ainda que com os temperamentos da busca pela legitimidade democrática plural –, sobre as maiorias governadas, seus planos de governo e, nalguma medida, de satisfação de suas visões de boa Administração.

²²⁴ Pelo que “*those who get the most are elite, the rest are mass*”. LASSWELL, Harold. *Op. Cit.* p. 13, 1936.

Nesse sentido, o eixo democrático seria *significante* de oportunismos governamentais por parte daqueles que, apontam Robert Dahl²²⁵ e Vilfredo Pareto²²⁶ em suas teorizações acerca das elites, ostentem, em seus plantéis, engenheiros políticos nomeadamente talentosos e ambiciosos que os conduzam à continuidade no exercício do poder decisório e; *ressignificação da democracia que, de ameaça, passaria à garantia da classe governante*²²⁷:

Na confluência entre as eleições livres, a mobilidade social, a ciência e a administração racional-legal, Merriam (1945) encontrou outro significado da democracia moderna. Seguindo o roteiro aristotélico, descreveu três formas de governo: a monarquia, a aristocracia e a democracia. Enquanto nas duas primeiras as elites tradicionais representam o demiurgo da sociedade, em democracia ocorre o inverso, sendo o mérito individual determinante da legitimidade política. Para ele, a eficácia da democracia depende, em última instância, da qualidade administrativa e da mobilidade social. Na modernidade, a liberdade e a igualdade concretizam-se com a aplicação de políticas públicas universais, enquanto a fraternidade se manifesta na mobilidade entre as classes. A democracia, para Merriam, continua a ser um governo do povo, pelo povo e para o povo, por intermédio da eficácia administrativa, das eleições competitivas e da ascensão social²²⁸.

As elites, destarte, ocorrem em concomitância aos governos. E, desde Aristóteles e Platão, e suas respectivas preferências à *oligarquia* e à *república*, um sem número de críticas à filosofia democrática elitista emergiram. O indivíduo – político e econômico – , porquanto auto-interessado, privilegia, no cerne do processo decisório de políticas, a maximização de seus próprios benefícios. O mesmo se diga em relação a seus interlocutores.

É possível constatar, pois, a partir de uma compreensão econômico-democrática, consoante assinala Joseph Schumpeter, a iniquidade do ficto *consenso*²²⁹ sobre o bem

²²⁵ DAHL, Robert. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: VVAA. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

²²⁶ PARETO, Vilfredo. *Manual de Economia Política*. São Paulo, Abril Cultural, 1984.

²²⁷ HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 39.

²²⁸ ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. In: *Análise Social*, vol. XLIII, 2008.

²²⁹ Há quem defenda, no entanto, a plena percepção do bem comum à luz da visualização de um consenso sobreposto. Vale dizer, a existência de um compartilhamento racional pelo ordenamento social de um consenso que transcende a esfera individual e evidencia a capacidade de colocar-se este na dimensão pública, pelo que visa a obter consentimentos sociais através de dissensos que resultam de doutrinas notadamente abrangências. Para uma maior abordagem acerca da razão pública, que justifica o consenso sobreposto, v. RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, Trad. Almiro Piseta e Lenita Maria Rímoli Esteves, 2002, p. 586, para quem “o essencial é que haja um objetivo final partilhado, e modos aceitos para promovê-los, que permitam o reconhecimento público das realizações de cada um”. Advirta-se, por oportuno, que a menção a Rawls se restringe à abordagem da juridicidade do consenso sobreposto. Isto porque, adiante se abordará a questão da eficiência aplicada às políticas

comum, cujo conteúdo, por evidente, é dinâmico e depende de variáveis, não raro, incompletas. Ademais, igualmente aponta Schumpeter, o eleitor é, primordialmente, um *homem econômico* que internaliza, no processo político-decisório, opções públicas que o assimilam à posição de consumidores do *mercado político*²³⁰.

Eleitores e cidadãos, de modo análogo, envolvem-se, tal qual consumidores, no processo decisório de políticas públicas a datar da eleição de seus representantes, os quais, à quase totalidade das hipóteses²³¹, simbolizam aqueles cujos programas e juras políticas mais se lhe interessam. Exsurge, neste ponto, o risco de que os interesses político-consumeristas sejam capturados²³² por desideratos de índole partidária que traduzam, em inversão à racionalidade democrática, escolhas públicas induzidas por atores não eleitos, quando, via de regra, deveriam ser escolhidas de *per si* e sob as regras do jogo da democracia.

Não por outra razão, Gaetano Mosca²³³ evidencia interessantíssimo aspecto da democracia que, enquanto estrutura de poder que confere legitimidade às elites através da aclamação do voto popular, personifica mecanismo da sociedade capitalista que tem sua organização de estrutura burocrática voltada à perpetuação no poder e facilitada em razão da *abstenção de accountability*²³⁴ parlamentar, nos vieses da controlabilidade e da

públicas e, outrossim, ao direito, concepção esta que, ao menos *a priori*, é dissociada, segundo parcela doutrinária considerável, da ideia de justiça rawlsiana, porquanto perfunctoriamente incompatíveis.

²³⁰ “A noção de mercado político remete à uma questão importante: o tipo de concorrência que aí se desenvolve. Schumpeter, adverte que não se trata de uma concorrência perfeita, mas sim, tal como no mercado econômico, de uma concorrência imperfeita ou oligarquia, em que elites ou oligarquias políticas competem entre si pelo poder. Salienta-se, portanto que, para Schumpeter, a característica de um governo democrático não é dada pela ausência de elites como querem muitos, mas supõe a presença necessária de elites disputando entre si voto popular”. FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Centro de Estudos Jurídicos, Políticos e Sociais (CEJPS). Universidade Independente (Lisboa), p. 11-12, 2005. Disponível em: < <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf> >. Acesso em: 30/10/14. Para uma leitura específica a respeito do homem político e de suas irradiações políticas, v. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio: Zahar. 1984.

²³¹ Salvo as hipóteses de votos de protesto, de cabresto e, v.g., os que reflitam laços de cunho familiar, o voto tente a representar a confluência entre os desideratos do eleitor – consumidor político – e as ofertas dos programas políticos dos elegíveis. O fato é que, em quaisquer das hipóteses, há, sempre, um interesse por detrás do voto que, arrisca-se a dizer, jamais é desinteressado.

²³² Os receios de captura têm como fundamento as hipóteses que, em direito econômico e concorrencial, se discutem em sede de regulação. Destaque-se, por todos, ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 365.

²³³ MOSCA, Gaetano. *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

²³⁴ “As sanções de que os constituintes dispõem – e que se resumem, para todos os efeitos, ao poder de retirar ou manter os representantes em seus cargos a cada eleição – parecem insuficientes para garantir a responsividade de suas decisões”. MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov.

responsividade, no sentido de contrapartida dos eleitos em prol dos eleitores, porque sacramentada pelo escrutínio democrático.

Em síntese, o modelo decisório elitista do processo político e de formulação de políticas públicas, acaba por assegurar a manutenção das estruturas de poder – econômica ou politicamente dominantes – uma vez que direciona seus esforços para que somente as elites, ilustradas aqui como aquelas a quem se conferiu, em determinado momento político, parcela do poder de decisão, se beneficiem das escolhas públicas, que, sempre, serão dirigidas àquelas e em seu proveito.

2.3.2.2 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Perspectiva Corporativista e Profissional

O viés corporativista do processo decisório de políticas públicas é outrossim merecedor de apreciação para os fins pretendidos pela presente dissertação.

A concepção do corporativismo e do profissionalismo de escolhas políticas tem como característica elementar a representação política de interesses irradiados por categorias dotadas de ordenação hierárquica e funcionalmente especializadas, a fim de que, justamente, se lhes confira maior especificidade institucional e de atuação.

No âmago do corporativismo decisório, as categorias estruturadamente organizadas a que se fez alusão pressionam a elaboração de políticas públicas que visam a exprimir a implementação de suas pretensões políticas mediante a subordinação de interesses difusos e coletivos em sentido estrito, notadamente metaindividuais, a objetivos egoísticos e circunspectos ao auto-interesse.

A influência dos grupos de pressão advém da noção de que indivíduos e categorias de indivíduos têm representação mais significativa e expressiva através da constituição de federações, confederações, sindicatos ou, ainda, quaisquer outras instituições de classe²³⁵, crença esta que se potencializa pela própria institucionalização representativa, a partir da qual nela se exprimem, em lugar do Estado, o *exercício de*

2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: 01/11/2014. Para uma leitura crítica acerca das vicissitudes da “apatia democrática” e da “patologia da democracia”, v. o autor das preditas expressões TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Trad. Yvonne Jean. 2ª ed. Brasília: Editora UNB, 1982.

²³⁵ É o que defende, v.g., OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.

*funções administrativas*²³⁶ por atores privados que visam a maximização de seus próprios proveitos.

Pode-se perceber, assim, que o corporativismo decisório de escolhas públicas implica na formatação de um *iter* político que envolve a intermediação e negociação de interesses por parte daqueles que, em razão da organização de sua representatividade, têm voz para posicionar-se politicamente.

O caráter multiface das vozes autorizatárias em muito se assemelha ao cariz pluralista de políticas públicas que doravante se apreciará. Todavia, com ele não se confunde. Ao passo que este verdadeiramente perquire a promoção do debate e a inclusão participativa na construção de políticas públicas, o corporativismo decisório se limita a incentivar o diálogo como mera condição ficta de legitimidade decisória. É dizer, a seara dos debates institucionais corporativistas se limita à representatividade democrática estatal, de modo que os fóruns de discussão têm, como moldura criativa, a volição do Estado que, não necessariamente, dá ouvidos às vozes do corporativismo.

De qualquer maneira, o parlatório de forças políticas é salutar na medida em que, *e.g.*, em um cenário de crise institucional, a aproximação entre elas pode significar coalizão, principalmente de ordem econômica, para que se resolvam as querelas sócio-políticas com maior astúcia e celeridade, corroborando – ou explicitando – a aparentemente implícita relação entre política e economia e, também, corporativismo e a análise econômica de políticas públicas²³⁷.

Poder-se-ia apontar, inclusive, como reverberação da análise econômica de políticas públicas, a tipologia de Theodore Lowi que, dentre suas concepções de

²³⁶ SILVA NETO, Antonio Virgílio da. *As políticas públicas de transportes no Paraná: uma análise do governo Jaime Lerner, 1995-2002*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia sob a orientação do Professor Doutor Maurício Serra. Curitiba, 2005, p. 26.

²³⁷ “Como dissemos, a integração de métodos científicos à teoria jurídica, por incipiente que seja, também pode ser atribuída a um segundo motivo, a saber, a mudança organizacional do modelo estatal. Em muitos países democráticos do Ocidente (e talvez na maioria deles), o Estado regulatório acabou por alçar (às vezes aberta e às vezes veladamente) o Poder Judiciário à condição de ente ativo na formulação da política pública. Isto quer dizer que o chamado *government by policy* passou a ter, no Poder Judiciário, um ator protagonista, e não apenas coadjuvante. Deste modo, muitas vezes através da retórica e método dos princípios jurídicos, Poder Judiciário se viu no centro do arranjo político de muitos países, inclusive do Brasil. O problema é que a correta aplicação de princípios depende, em muitos casos, de dados empíricos e de juízos sobre os efeitos concretos de diferentes normas”, o que, decerto, implicará em análise econômica de políticas públicas, ramo que, ainda tímido em doutrina, se destaca, diariamente, na prática. Cf. SALAMA, Bruno Meyerhof; PARGENDLER, Mariana. *Análise Econômica do Direito: Teoria, Empíria e Método Científico*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 2. Disponível em: <http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/74>. Acesso em: 21/12/14.

modelos fulcrados no critério de *impacto esperado na sociedade*²³⁸, destaca, para além das opções políticas regulatórias e constitutivas, as escolhas públicas distributivas e redistributivas, *i.e.*, de cariz alocativo, a evidenciar que a eficiência administrativa, como perscrutado exaustivamente pela presente dissertação, não é sinónimo, porque mais ampla, de eficientismo de índole tão-só económica²³⁹.

A complexificação da interferência das relações político-económicas no caminho decisório de políticas públicas performa uma espécie de governo associativo que visa a perfazer o modelo dialógico keynesiano²⁴⁰ que ilustra um centro de gravidade entre Estado e particular, a fim de que se promova, pela concentração organizada que se lhe é característica, a alocação de interesses dentro das possibilidades económicas de concretização. E, neste escopo, há quem consiga enxergar, no corporativismo, verdadeira modalidade de sistema económico²⁴¹ e uma nova forma de Estado²⁴².

O corporativismo, como *concertação social reconhecida ou imposta pelos poderes públicos*²⁴³, configura, do ponto de vista dos desenhos de políticas públicas, a inclusão de pretensões organizadas no cerne da relação entre Estado e sociedade e, principalmente, entre mercado e comunidade. Apresenta-se, noutra dizer, como alternativa à intervenção estatal direta pelo que delineia, com os riscos da captura

²³⁸ LOWI, Theodore. *American Business, public policy, case studies, and political theory*. In *World Politics*, v. 16, n. 4, 1964, p. 689.

²³⁹ Acerca da tipologia de Lowi, Secchi assera que as políticas públicas regulatórias remetem àquelas que “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto” à sociedade. No que tange as constitutivas, informa o mesmo autor concernirem às estruturas de “regras sobre regras”, *i.e.*, as *meta-políticas que, por assim dizer, moldam a dinâmica política e, pois, não tratam propriamente de “ações concretas de governo”*. Já em relação às políticas públicas distributivas e redistributivas, pode-se perceber, com maior acuidade, a insuficiência das noções de eficiência meramente económica. Isto porque, cuidam estas da geração de benefícios – concentrados ou não – e custos difusos, de modo que, antes mesmo – ou, melhor, *pari passu* – de preocuparem-se com os projetistas de políticas públicas em muito fazer e pouco gastar, devem ocupar-se da mensuração dos proveitos a serem atingidos mediante as escolhas públicas que pretendam deflagrar. Ademais, adverte Secchi, ainda, a corroborar a concepção polissêmica da eficiência peculiar à boa Administração, que “as fronteiras que separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis. As políticas públicas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política [...]”. Cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 23-26. O mesmo se diga em relação à tipologia de James Quinn Wilson, outrossim mencionada por Secchi, que concebe as políticas públicas enquanto instrumento de governo responsivo de problemas públicos como majoritárias ou clientelistas, as quais, respectivamente, ilustram benefícios distribuídos e concentrados.

²⁴⁰ O que, por exemplo, ocorre, enumera Parsons, nas experiências de Áustria, Noruega, Suécia, Suíça e Alemanha. PARSONS, Wayne. *Op. Cit.*, p. 258-260.

²⁴¹ PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 258-260, indica, como autor representativo da afirmação do corporativismo como sistema económico, dentre outros, Winkler, J.. *Coporatism, Archives Européennes de sociologie*. 17: 100-136, 1976.

²⁴² PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 258-260, atribui titularidade da menção à JESSOP, B. (1990b) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge, UK: Polity Press & Oxford: Basil Blackwell.

²⁴³ LUCENA, Manuel de. Neocorporativismo? - conceito, interesses e aplicação ao caso português. In: *Análise Social*, vol. XXI, nº 87-89, 1985, p. 819.

outrora alertada, o *standard* de governo de interesses privados, *i.e.*, uma espécie de Administração Pública de interesses privados cujos benefícios correspondem à descentralização das responsabilidades do Estado e, principalmente, a pulverização das responsabilizações que, pois, será, tanto quanto possível, mais ampla.

O uso público dos interesses privados organizados representa instrumentalização, sob a guarida estatal, de mecanismo de aperfeiçoamento do sistema de responsabilidade do Estado, o que, como ressalta Parsons, induz que se revisitem as incumbências estatais. E, uma vez que convida os atores privados a participarem do processo político decisório de políticas públicas, não mais apenas mediante mera influência, potencializa a feição responsiva da boa Administração e do bom governo frente aos grupos sociais com interesses especiais que, na espécie, assumem as posições políticas de vontades gerais subservientes às instituições de índole corporativista.

A feição associativa que adquire o corporativismo no que toca a produção de políticas públicas tem como caractere de destaque a junção, oriunda de um longo processo de barganha²⁴⁴, entre o governo de interesse(s) privado(s) e o Estado concretizador de interesse(s) público(s), *i.e.*, a compatibilização dos interesses dos grupos de pressão corporativistas e a manutenção, tanto quanto possível, da generalidade de suas pretensões políticas em níveis aceitáveis à ordem social e, pois, ao bem comum.

O Estado construtor de políticas públicas corporativistas ou profissionais não se limita ao reconhecimento da autoridade das entidades de classe institucionalizadas. O substantivo que, em tese, o caracteriza é cooperação:

O corporativismo é mais do que um modelo particular de articulação de interesses: é um modelo institucionalizado de formação de políticas, no qual grandes organizações de interesses cooperam entre si e com as autoridades públicas. Essa cooperação se dá não só na articulação ou na intermediação de interesses, mas na conformação de consenso nos valores e na implementação

²⁴⁴“Private-interest government they see as being the attempt to make: ‘associative, self-interested collective action contribute to the achievement of public policy objectives. In generic terms, this is the case where it is in the interest of an organized group to strive for a ‘categoric good’ which is partially compatible or identical with a ‘collective good’ for the society as a whole ... We also maintain that the extent to which categoric and collective goods overlap depends, within limits, on two factors: on the way in which group interests are organized into associative structures and processes, and on a complex bargaining process between organized group interests and the state — that is, between the governments of private and public interests”. PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 258-261, 1995, citando Streeck, W. & P.C. Schmitter. *Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life.* Sage: Londres, p. 236, 1991.

das políticas. A interpenetração entre as burocracias estatais e as grandes organizações de representação de interesses leva a que o conceito pluralista ou liberal de representação de interesses autônomo e múltiplo deixe de ser pertinente²⁴⁵.

A antítese do cenário cooperativo-associativo concerniria à eventual prevalência do corporativismo decisório e sobreposição às pretensões gerais. Embora não retrate a regra, é perceptível a preponderância das pretensões dos grupos estruturo-organizados e auto-interessados nas hipóteses em que o lócus privado de interesses de governo detenha *expertise* e aptidão suficientemente bastantes para estimular ou arrefecer a implementação de políticas públicas com maior proficiência, com vistas a corrigir, em seus favores, as disfunções que porventura ocorram entre efetividade, eficácia e eficiência e burocracia administrativas. Espera-se, nada obstante, a ordinariedade da edificação do Estado associativo ideal que, enquanto *policy maker*, construir-se-á mediante processo decisório consensual de concretização de políticas públicas.

Ainda no que pertine ao modelo decisório de escolhas públicas peculiar ao corporativismo político, há vozes que enxergam, a ele inato, corporativismo ideológico caracterizado pela ausência de barganha optativa que conduzam a negociação iníquas. É dizer, o *trade off* do mercado político é meramente aparente, *i.e.*, o produto da decisão política é, em verdade, expressão externa de discussões internalizadas, oriundo, pois, de arquiteturas argumentativas estabelecidas tão-só entre profissionais e governo; apenas entre alguns *policy takers* e os *policy makers*.

Restringe-se, neste cenário, a influência dos desenhistas de políticas públicas e, propriamente, o *policy making*. Noutra dizer, o corporativismo destituído de debate se transubstancia para o profissionalismo personificado²⁴⁶.

E, como sugerem os cientistas políticos, a profissionalização do processo decisório de políticas públicas é, *a priori*, em termos democráticos, deletéria. O cariz profissional de políticas públicas simboliza a instrumentalização de suas concretizações à satisfação das pressões políticas advindas de estratos sociais dotados de maior força

²⁴⁵ ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira*. 2007, p. 66 em alusão à LEHMBRUCH, G.. *Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective*. In: LEHMBRUCH, G. e SCHMITTER, P. (eds.). *Patterns of Corporatist Policy Making*. London-Beverly Hills: Sage, 1982.

²⁴⁶ Optou-se, por esta razão, pela inserção do profissionalismo dentro da temática do corporativismo, conquanto, importa esclarecer, haja autores que defendem sua especificação autônoma, *cf.* PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 263, 1995. Ainda assim, o mesmo Parsons reconhece a similitude dos modelos

argumentativa, o que, decerto, compromete a imparcialidade do procedimento decisório de escolhas públicas e infirma, à quase extirpação, a indisponibilidade do(s) interesse(s) público(s) das minorias enfraquecidas ou destituídas de expressão na ágora contemporânea.

Parsons, em apurada análise, exemplifica hipóteses em que a profissionalização do governo pode ser nociva à coletividade²⁴⁷. Imaginem-se, menciona o aludido autor, médicos que, dada a estruturação burocrática e organizacional de sua categoria profissional, nada fazem para combater epidemias ou sanar doenças para exigir que a população deles dependa. Ilustra Parsons, doravante, o caso hipotético de captura dos entes regulatórios que, ao invés de zelar pela qualidade dos serviços prestados, cedem às influências e ao poderio dos grupos de interesse dominante e nada fazem para salvaguardar os *policy takers* que, não se pode olvidar, justificam a própria existência de regulação setorial. E, o maior prejudicado será, certamente, o interesse público que, à satisfação de pretensões egoísticas – e, *in casu*, profissionais – se comprime em detrimento da preponderância destas.

A política pública – que, como a própria denominação está a indicar, é pública – não deve se prestar a incrementar desigualdades tampouco se apoucar à diminuta parcela social cujos *corporate rationalizers*, *i.e.*, seus estrategistas de políticas públicas, têm maior participação no processo de definição de escolhas públicas, relegando-se o anunciado pluralismo político à escolha pontual e circumspecta às categorias politicamente reinantes que, pois, moldarão, a seu bel-prazer, as emanções públicas.

2.3.2.3 Diferentes Processos e Poder Decisórios de Políticas Públicas: Ótica Tecnocrata

A gestação de políticas públicas pode, ainda, dar-se no seio do jaez do tecnicismo aplicado à teoria política.

As decisões políticas que se sustentam em argumentos tecnocratas perquirem sua fundamentação a partir das formulações advindas de autoridades de conhecimento, as quais correspondem, inegavelmente, a fontes cruciais de inovação e aperfeiçoamento

decisórios uma vez que, no cerne da discussão do corporativismo, menciona a profissionalização do governo e da consecução de políticas públicas *cf. Ibidem*, 1995, p. 262.

²⁴⁷ PARSONS, Wayne. *Op. Cit.*, 1995, p. 263-264.

das teorizações e práticas em âmbito de concretização de políticas públicas. O fluxo de informações constantemente produzidas pelos *iteres* decisórios de políticas públicas afeiçoados aos influxos tecnocratas contribuem à percepção de invenções ou modelos de utilidade de técnicas político-jurídicas, bem como, ao dilargamento da compreensão de concepções e paradigmas desenvolvimentistas de opções políticas e, mais especificamente, de escolhas públicas.

Não raro, felizmente, as descobertas técnicas propiciadas por ilações propugnadas por cientistas políticos convergem à incorporação de mecanismos de aceitação – e, pois, de legitimação – de políticas públicas no cerne dos resquícios burocráticos da Administração e, com maior ênfase, do governo. O mesmo se diga, por evidente, em relação ao desuso de políticas públicas vetustas e não mais queridas politicamente.

Cuida-se, dentre os intentos tecnocratas, da relativização dos particularismos que predicam as vertentes decisórias anteriormente analisadas. É dizer, a incorporação determinante de variáveis técnicas no processo de decisão de políticas públicas mitiga a influência que porventura possa pressionar a formulação de políticas e, pois, capturar o *iter* decisório, infirmando-as enquanto mecanismos criticamente distanciados e relegando-as a meros instrumentos de manutenção de poder e de estruturas preconcebidas.

Daí afirmar-se a relevância do papel assumido pelos técnicos de políticas públicas e das avaliações de opções políticas por eles documentadas e ofertadas como supedâneo ao decisionismo dos gestores públicos a quem, em última análise, incumbe personificar a modelagem das escolhas públicas que, para fins de conformação da boa Administração, têm de ser, ao invés de tão somente discricionárias – conceito este, reitere-se, que sofre releitura –, visionárias.

É por esta razão que os avalistas de políticas públicas devem perseguir, na medida do possível, imparcialidade e desvinculação de suas teorizações de ilações e pressões de grupos corporativistas ou profissionais que, notadamente auto-interessados, mais se preocupam com a maximização de suas satisfações egocêntricas do que, como soem ser as escolhas públicas, sensíveis aos anseios e aspirações dos grupos sociais em que inseridos os *policy makers*. É, noutro dizer, a esta coletividade a quem se destina a inserção da pesquisa técnico-política em âmbito de concretizações públicas.

No entanto, como autor e interlocutores são partícipes da prenunciada *sociedade de risco*²⁴⁸, as externalidades também aqui se fazem presentes. É que, no que pertine à (im)parcialidade dos avaliadores de políticas públicas, residem os principais motejos à especificação técnica de políticas públicas. Isto porque, os críticos das modelizações tecnocratas de formatação de políticas públicas vêm, no exercício do mister de avaliar escolhas públicas, imparcialidade tampouco isenção inatingíveis. Ousa-se, porém, discordar do pessimismo antropológico em relação ao cientista político e, mais do que isto, divergir da presunção de parcialidade da avaliação de políticas públicas porquanto plenamente factível – e, principalmente, controlável – o *distanciamento crítico*²⁴⁹ invocado por Durkheim.

De fato, não há dúvidas, a aferição de políticas públicas, quando perpetrada em contexto cuja cena enxerga a profissionalização do governo e o predomínio das pressões de grupos de interesse dominante, conduzirá o procedimento de avaliação de escolhas públicas à sugestão construtiva de opções políticas igualmente direcionadas à prover benefícios específicos e, decerto, dificilmente partilháveis a outrem, restringindo-se àqueles pertencentes aos aconselhadores capturados. Advirta-se, todavia, que com isto não se confunde a tecnocracia política. É dizer, como visto, ao passo que corporativismo e profissionalismo têm peculiaridades entre si, a despeito de notadamente semelhantes; ambos diferem-se do paradigma tecnocrático de políticas públicas. A despeito de igualmente figurarem enquanto modelos político-institucionais são eminentemente distintos.

Quer-se, através da assunção da feição técnica na práxis atinente ao processo decisório de políticas públicas, que pareceres abalizados e opiniões autorizadas de especialistas possam sugerir – e, evidentemente, não impor – ao responsável por suas implementações, a criação ou o impedimento da consecução de escolhas públicas.

Prestigia-se, nalguma medida, como nos demais casos, as elites decisórias que, *in casu*, têm seu plantel composto por expertos e intelectuais que conduzirão à Administração racional da *res publica*, à cientifização técnica da discricionariedade administrativa e à especialização do processo criacional de políticas públicas. A

²⁴⁸ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

²⁴⁹ O autor dedicou saborosas páginas de sua obra com o propósito de conferir credibilidade à sociologia como ciência. Para tanto, traçou uma série regras do método sociológico e, dentre elas, a imprescindibilidade do distanciamento crítico que seria capaz de permitir uma análise pormenorizada e,

prevalência elitista, em termos políticos, é, como visto, inerência das regras do jogo democrático. Isto, inobstante, não impede o salutar diálogo entre especialização técnica e, por conseguinte, aperfeiçoamento político.

O manejo científico de políticas almeja – e, por assim dizer, atinge – a objetivação e tecnicidade de construções políticas, o que, como predito nesta dissertação, conflui à gênese da boa Administração. Objetivar o trato da coisa pública, enquanto parâmetro ético da boa Administração, propicia a garantia, v.g., de que as satisfações provenientes das escolhas públicas sejam plurais e, mais do que isso, a mitigação, tanto quanto possível, de que se favoreçam, à exclusão das demais vertentes políticas, ditas maiorias democráticas.

O fator majoritário, não há dúvidas, é, em termos democráticos, essencial à preservação das regras do jogo. Há, entretanto, certa recalitrância por parte do senso comum em percebê-lo enquanto critério definidor de governante, mas jamais de concretização de políticas públicas, sob pena de que se personifique a, outrora mencionada por esta pesquisa, onipotência democrática²⁵⁰ prelecionada por Tocqueville. A maioria, por evidente, elegerá, valendo-se do exemplo pátrio de democracia representativa, o mandatário que ocupará a posição de governo. Isto, porém, não quer significar que tal se dará à exclusividade das maiorias. Todos, na medida do possível, deverão ser satisfeitos, sem que se subverta a lógica democrática.

Dito isto, acerca desta pretensão de conferência de objetividade à boa Administração, emergem curiosos questionamentos, a saber: quão maiores os índices de objetividade de escolhas públicas, igualmente mais expressivas serão as possibilidades de controle do mérito administrativo? O debate decisório de políticas públicas deve ser plural ou, a fim de salvaguardar o interesse da própria comunidade, a discussão política deve se restringir a um número limitado de intérpretes autorizados? Este grupo restrito supostamente autorizado a interpretar políticas públicas não poderia ser vitimizado pela captura de instâncias pressionadoras e, pois, instrumentalizado à satisfação destas

principalmente, mais aprofundada do fato social. Quanto ao tema, v. DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

²⁵⁰ “A onipotência da maioria é a maneira mais rápida e absoluta na qual suas vontades se executam nos Estados Unidos não apenas torna a lei instável, mas exerce também a mesma influência sobre a ação da lei e sobre a ação da administração pública”. TOQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão; Vol. I – 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 293.

elitizações tecnocratas? A pluralização do debate auxilia ou, ao revés, atrapalha? É dizer, a pulverização das instâncias decisórias, beneficia ou prejudica a agenda política?

A lógica *top-down*, paulatinamente revisitada, cedeu lugar às teorizações *bottom-up*, *i.e.*, a clássica tão-só comunicação de decisões políticas abriu espaço ao diálogo contemporâneo. Discutiu-se este assunto nesta pesquisa e, na oportunidade, constatou-se que o redirecionamento do eixo filosófico dos paradigmas político-decisórios corresponderia a, *tout court*, mecanismos elogiáveis de participação popular e de efetivação sincera de interesse(s) público(s).

Sem embargo, como se costuma dizer e ouvir, *tudo que é demais são sobras*.

A amplitude dos opinamentos no cerne das composições políticas tem de encontrar limite na otimização do debate e na canalização centrada de ideias. E, por razões fático-quantitativas, a discussão de políticas públicas tende a se aperfeiçoar e se desenvolver quando ocorrente a primazia do aspecto qualitativo do diálogo e das conversações.

Não há dúvidas de que a pluralização do debate é fundamental à eficácia, efetividade e eficiência pretendidas – e almejadas – pela boa Administração Pública e, mais do que isto, ao bom governo enquanto concretizador de políticas públicas. Todavia, a expansão da capacidade argumentativa da sociedade no que toca a possibilidade de debater ideias e desideratos públicos não se confunde, de forma alguma, com o elastério desenfreado no que concerne à decisão política propriamente dita.

Ao passo que se requer da boa Administração o convite à reverberação dos anseios sociais; o fabrico de políticas públicas demanda que o processo produtivo se dê de modo capacitado²⁵¹.

A modelização tecnocrata se justifica e faz jus aos elogios que à ela se dirigem porque propõe, basicamente, que a concepção de políticas públicas tenha seu código

²⁵¹ Cabe destacar, neste ponto, a límpida fragmentação proposta por Barry Bozeman e Sanjay Pandey entre, de um lado, políticas públicas de conteúdo eminentemente técnico e, de outro, aquelas de substância notadamente política. Bozeman e Pandey, em sua tipologia de políticas públicas, associam, como destaca Sechhi, estas, de cunho político, às “*que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos e, de alguma forma, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação*” e; aquelas, de conteúdo técnico, as definem como as que “*apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam aparecer conflitos com relação aos métodos*”. A distinção, além de relevante, parece confluir com o posicionamento revelado pela presente dissertação, na medida em que “reconhecem que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos simultaneamente”. Cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013, p. 30-31.

genético atrelado à prévia apreciação técnica que, a despeito de não vincular a decisão do administrador público, pode – e, defender-se-á nestas apaixonadas linhas, deve – inverter o *onus probandi* e argumento da adoção ou dispensa de determinada política pública.

Noutro dizer, os *policy makers* não têm discricionariedade. Têm, isto sim, grau diminuto de vinculação que, nada obstante, não os legitima a fazer o que bem entender. Há contas a serem prestadas e satisfações a serem dadas aos que, esperançosos, neles depositaram a confiança personificada em seus escrutínios democráticos.

O discernimento entre debate e processo decisório de políticas públicas é, pois, de destacada pertinência. O debate, que serve como pano de fundo à decisão política, mantém-se pela pluralidade de opiniões e pela variedade de pontos de vista. O processo decisório, porém, na medida em que carecedor de especialização das escolhas públicas que dele advirão, deve contar com a participação de avaliadores de políticas públicas que, no exercício de sua *discricionariedade técnica*, sugerirão aos *policy makers* escolhas políticas racionalmente justificáveis.

A objetivação que se atinge mediante a arquitetura de políticas públicas forjadas sob parâmetros técnicos têm, como profícua consequência, *e.g.*, propiciar aos órgãos de controle maior acurácia quando do desempenho do mister de supervisão do cumprimento de finalidades públicas. Ademais, a mesma objetividade política peculiar à modelagem técnica de escolhas públicas viabiliza a estruturação paradigmática de teorizações que escalonem graus de atuação possível do poder judiciário inversamente proporcionais aos índices de aprofundamento técnico-especializado com que o ato administrativo, porventura *sub examine*, foi idealizado.

Vale dizer, se determinada política pública encontra-se sustida por estudos tecnicamente hábeis, menor ingerência deverá exercer, se e quando provocado, o Poder Judiciário.

Afinal, quem teria maior capacidade institucional para se posicionar acerca da eficiência, efetividade e eficácia de determinada política pública? O Poder Judiciário ou o administrador público que sustêm suas decisões políticas em pareceres técnicos produzidos por avalistas de políticas públicas especialistas na temática proposta?

Poder-se-ia ir além: quem seria capaz de mediar, com maior sensibilidade, o binômio necessidade-possibilidade, *i.e.*, o embate perene entre os requerimentos da sociedade e a viabilidade de suas materializações? O Estado-juiz experto, em tese, no

que se refere ao ordenamento jurídico ou; o avaliador de políticas públicas que, dada a sua especialização técnica, detém perícia no que concerne ao processo político-decisório? A invocação da *Vorbehalt des Möglichen*²⁵², i.e., a suscitação da reserva do possível pode ser apreciada com maior zelo pelo Magistrado julgador do caso concreto ou pelo procedimento de *public policy analysis* que, *ex ante*, contrapôs os aspectos financeiro-orçamentários com as posições jurídicas subjetivas concretizadoras?

Por outro lado, quem ostentaria maiores capacidades institucionais de, diante de políticas públicas de irradiação restrita, pulverizar suas personificações e abrangência? E, mais do que isto, para além da aptidão de obtenção de consenso, quem deveria verdadeiramente fazê-lo? Aqueles que, democraticamente eleitos e ungidos pelo voto popular, têm como incumbência a deflagração do processo legiferante ou os órgãos julgadores que, em tese²⁵³, são destituídos de legitimidade democrática? Estas são algumas das indagações que advêm dos interessantíssimos questionamentos acerca da relação, não raro conflituosas, entre as esferas jurídicas e as tarimbas políticas, cujas redarguições se perquire descobrir a partir do aprofundamento da apreciação da pesquisa no que tange à sistemática da avaliação de políticas públicas como ramo institucionalizado.

Exemplifica-se. O paradigma das guerras, mencionado por Parsons, ilustra paradigma da relação entre consenso e metodologia técnica da marcha decisória de políticas públicas. Inúmeras relações de custo-benefício do intento beligerante são debatidas, de modo tecnocrata, em âmbito político. E, independentemente de consenso, são deflagradas, ao alvedrio do Chefe de Estado, as estratégias políticas que, a depender do arcabouço constitucional em que inserido, condicionam-se ao preenchimento de determinados requisitos²⁵⁴ que, dentre outros, podem incluir a necessidade de

²⁵² NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p. 173.

²⁵³ Opta-se por tratar da questão da ausência ou presença de legitimidade democrática dos juízes mediante a expressão ‘em tese’ porquanto há abalizadas doutrinas que fervorosamente defendem, talvez com razão, que a legitimidade democrática dos juízes se extrai da própria conformação constitucional cujo Texto se deu mediante Assembléia Congressual e, pois, ainda que indiretamente, hígida às luzes do jogo democrático. V., a respeito do embate entre judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática, BARROSO, Luis Roberto. *Op. Cit.*, 2009.

²⁵⁴ Por exemplo, em termos pátrios, embora compita ao Presidente da República a declaração de Guerra externa, nos termos do art. 84, XIX, da CRFB, tal se dará, “no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas”, com supedâneo no art. 49, II, da CRFB, segundo o qual, compete ao Congresso Nacional “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem

autorização ou comunicação aos demais poderes constituídos. O que aqui se destaca é que, a análise do interesse nacional circunstancial dar-se-á com base nos cálculos, não necessariamente contábeis, efetuados por especialistas e serão estes que desencadearão posições político-estratégicas, ainda que não haja assentimento social para fins de legitimação.

Decerto, o déficit de legitimidade infirmará a relevância democrática da atuação dos avalistas de políticas públicas e a ela atribuirá a pecha de, no âmago da *guerra como um jogo racional*²⁵⁵, mero instrumento de legitimação poética. Há, para todo bônus, um ônus a ser suportado.

A análise de políticas públicas, com clara referência à teoria da barganha de viés econômico, evidencia e corrobora a íntima relação, outrora anunciada por esta dissertação, partilhada pelas ciências econômicas e pelas políticas públicas. Os investimentos para que determinado Estado se prepare para empreender a Guerra são, por evidente, raciocinados de modo técnico a ponto de que até mesmo possam servir para desestimulá-la. Curiosamente, o mesmo avalista de política pública que, a par dos consideráveis gastos bélicos, porventura sugira a não beligerância, poderá recomendar alardes propagandistas opostos, com a mera intenção de que o alarde da conflagração afadigue as demais nações e instaure a pacificação. E, tudo isto, tanto a propulsão quanto a retração da Guerra, *v.g.*, se torna possível mediante acurado estudo e aprofundamento técnico desenvolvido conjuntamente por expertos políticos que, conquanto destituídos de força vinculante, impelirão ou refratarão²⁵⁶ a arquitetura de políticas públicas.

A Guerra, aliás, deflagrou o aperfeiçoamento e, quem diria, mostrou-se determinante até mesmo para que fosse plasmada a autonomia da *public policy evaluation* e da inserção de aspectos técnicos em suas aferições políticas. Como produto da Guerra, os proêmios da análise de políticas públicas afeiçoaram-na à ascensão de aspectos técnico aplicados à seara política como ferramenta idônea a arrefecer suas conseqüências e, principalmente, evitar que chameje, de modo nocivo, a ordem econômica e social. À ocasião da Guerra Fria, *v.g.*, estimulou-se a implementação de

pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar".

²⁵⁵ "War as a rational game" *cf.* PARSONS, Wayne. Op. Cit.. 1995, p. 268.

²⁵⁶ Tanto é assim que, explica Parsons, os mesmos especialistas de políticas públicas que sugeriram as iniciativas de guerra aconselharam, doravante, a celebração dos acordos de pacificação *cf. Ibidem.*

mecanismos de apreciação de políticas públicas que, gradualmente institucionalizados, sugeriram a congregação, no âmago das estruturas dos *policy makers* e do processo decisório de escolhas públicas, de cientistas políticos e peritos de outras ciências que, sustidos e remunerados pelo erário, auxiliariam a elaboração de estratégias de Guerra – e de pacificação – segundo parâmetros racionais e tecnocratas.

Parsons, nesse contexto, aduz a respeito da *RAND Corporation*²⁵⁷ e o *HUDSON Institute*²⁵⁸ que, como organizações não-governamentais mantidas por recursos públicos, visavam a reunir um sem número de informações relevantes das mais variadas áreas do conhecimento a fim de que, quando necessário, tais suportes teóricos porventura robustecessem decisões políticas e, inclusive, arrefecessem implementações públicas acaso equívocas e precipitadas. A *RAND Corporation* e o *HUDSON Institute*, só para citar estes, poderiam ser considerados como protoparadigmas aproximativos entre a perspectiva pluralista decisória de políticas públicas e, *pari passu*, o cariz tecnocrata de escolhas públicas propiciado pela interdisciplinaridade dos institutos de avaliação de políticas. Poder-se-ia, ainda, associá-las a concepções protoprecursoras e protoconstrutivas das noções de *think tanks* e de *benchmarking* que, *a posteriori*, com o devido destaque, serão abordadas, em momento oportuno, pela presente dissertação.

Percebeu-se que a estruturação de mecanismos avaliativos de políticas públicas – e, pois, a pretensão de incorporação da faceta técnica ao processo decisório de políticas –, conduziria à atribuição – e aperfeiçoamento – de legitimação sincera às opções políticas e, destarte, contribuiria sobremaneira à qualificação das escolhas públicas. Valendo-se do arquétipo propulsor da Guerra, conquanto o consenso social acerca do início das incursões beligerantes, *e.g.*, se apresente eventualmente diminuto se comparado a seu encetamento – o que certamente demandaria maior ônus argumentativo por parte do *policy maker* –, os índices de assimilação social têm facilitação motivada e expandida pela apresentação de justificativas técnicas formuladas por especialistas. A justificativa primeva, *in casu*, deixaria de ser a alegada discricionariedade do mérito administrativo do administrador público e passaria a ser a aplicação de pareceres técnicos no *iter* do processo de formulação de políticas públicas.

Aufere-se, com isto, alternativa aos comportamentos políticos dos *policy arbiters* que, literalmente figurando enquanto árbitros, convencem a arquitetura de políticas

²⁵⁷ PARSONS, Wayne. *Op. Cit.*. 1995, p. 268-269.

²⁵⁸ *Ibidem*.

públicas dissociadas de questionários e alheias a inquirições e afetas anuência social legitimante, então raciocinadas como elementares despiciendas. Não se quer, longe disto, afirmar a inexistência tampouco infirmar as influências sócio-políticas oriundas das mais variadas camadas da sociedade; quer-se, isto sim, pontuar sua desimportância – ou não preponderância – democrática na composição de políticas públicas no contexto do lócus da democracia frente ao arbitramento de escolhas públicas. É que este, por essência impositivo, desvincula as implementações de políticas públicas do(s) interesse(s) público(s) e finalidades públicas perquiridas e, pois, da personificação da boa Administração e do bom governo.

Por evidente, é condição de existência da democracia o estabelecimento prévio das regras do *iter* democrático²⁵⁹ e, *in abstracto*, a prevalência da vontade da maioria. Advirta-se, no entanto, que há um sem número de variáveis políticas que, em virtude da dinamicidade social, não se pode prever e que, quando do curso do processo político-decisório, devem ser ponderadas – o que, inclusive, poderá ensejar decisões que divirjam das miras majoritárias²⁶⁰ que, a despeito disto, garantam a higidez do núcleo duro de direitos fundamentais tutelados, cuja salvaguarda, tanto quanto a vontade majoritária, se mostra igualmente como *conditio sine qua non* à caracterização democrática de um dado regime político que se afirme constitucional²⁶¹.

A percepção da variedade de modelos decisórios é, pois, ponto nodal à absorção dos resultados que advenham da análise de políticas públicas, tendo em vista que, consoante se procurou denotar mediante a presente pesquisa, uma mesma opção política poderá apresentar, em modelizações decisórias dessemelhantes, a despeito de suas aparentes similitudes, resultados díspares de avaliação. E, por evidente, a depender do cenário em que se insiram destinatários e remetentes de políticas públicas, a constatação da boa ou péssima Administração variará tanto quanto os influxos que concernirão às inclusões ou exclusões na agenda política.

2.3.2.4 Congregação Metodológica e Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas

²⁵⁹ Como fervorosamente defende, com maestria, BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, 1986.

²⁶⁰ Remete-se, novamente, no que pertine a questão da inviabilidade de supressão das minorias, ao trabalho de BICKEL, Alexander. *Op. Cit.*, 1962, a quem se atribui o pioneirismo da teorização da doutrina da “*the counter-majoritarian difficulty*”.

Defendeu-se até aqui, diante da constatação do dever fundamental de administrar bem, que boa será a Administração que, responsiva, dialogue com os destinatários de políticas públicas a fim de sabê-los e conhecê-los. O Estado, a Administração Pública e o governo têm em comum a vocação impositiva de, enquanto arcabouço instrumental, satisfazer finalidades públicas e, pois, o(s) interesse(s) público(s). Aqueles são, portanto, meios de consecução deste(s).

Erigiu-se, *v.g.*, o acesso às creches públicas enquanto direito fundamental como lúdima política pública de Estado que, a par dos evolucionismos constitucionais, concebeu a inserção de aperfeiçoamento e especialização do direito à educação como conquista da sociedade e imperiosa redarguição ao(s) interesse(s) público(s) notadamente cambiante e dinâmico. É dizer, se as escolhas públicas de governo edificadoras de instituições de ensino básico e médio outrora serviram aos propósitos pretendidos pela Administração *policy maker*, mais se exige na contemporaneidade. Globaliza-se o mundo, a sociedade evolui e, *pari passu*, requer-se do bom governo o acompanhamento dos anseios públicos e, pois, de redirecionamento constante de seus eixos personificadores de políticas públicas a fim de que tal permita que a variação seja perene.

A *public policy evaluation*, em resumo, propicia o conhecimento sistemático do desenrolar de políticas públicas e viabiliza, portanto, o discernimento entre *polity*, *politics* e *policy* como instâncias políticas autônomas.

Vale dizer, a aferição de políticas públicas enseja a estruturação jurídico-política no que pertine a, em paráfrase a Laswell, quem deva receber o *que; quanto; quando e; como*, conformando o conceito de *polity*.

A delimitação de mecanismos que garantam aderência social ao tear de políticas públicas tendo em vista que, ao passo que se susterão em pareceres técnico-científicos, gozarão de maior capacidade de convencimento, a fim de que o espectro de poder político não possa implicar supressão da maioria ou infirmar sua legitimidade a partir da noção de *politics*.

E, finalmente, a conformação da ordem social que, nada obstante certamente pretender a equalização e planificação satisfativa de todas, sem exceção, as mais diferentes pretensões sociais, esbarra com a desproporcionalidade do binômio

²⁶¹ Isso porque, a própria noção que robustece o constitucionalismo o afirma como, antes de qualquer outra coisa, teorização limitativa de poder, dentre os quais se inclui, certamente, o poder político.

necessidade-possibilidade, *i.e.*, percebe a inviabilidade das necessidades infinitas frente a escassez de recurso, o que, desafia a sobreposição racional do consenso que porventura garanta condições mínimas de governabilidade, as quais exprimirão *policy* correspondente aos resultados do jogo político:

Quadro 1
Natureza das Dimensões Ideais do Processo Político Democrático

DIMENSÃO	NATUREZA	DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICA SUBSTANTIVA	CARACTERÍSTICA FORMAL
NORMATIVIDADE CONSTITUCIONAL	Parâmetros Gerais do Jogo Político (Estrutura)	<i>Polity</i>	Consenso mínimo pactuado entre os diversos atores políticos	Generalidade, relativa neutralidade
EMBATES E COALIZÕES POLÍTICAS	Jogo Político	<i>Politics</i>	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	Conflito e/ou Cooperação.
NORMATIVIDADE GOVERNAMENTAL	Resultados do Jogo Político (Conjuntura)	<i>Policy</i>	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	Especificidade, controvérsia

262

Ao passo que *polity* remete à dimensão estática do processo político-estruturante que se ilustra, como visto, pela parametrização e explicitação de regras democráticas de materialização das vontades gerais, o termo *politics* se vincula a universo dinâmico que exprime as relações *inter* atores políticos. A confluência entre *polity* e *politics* terá como consequência a *policy* que perfará, em concomitância com as demais, a normatividade do governo e a sua concretização, *e.g.*, através de políticas públicas. E, é neste contexto dialógico entre *polity*, *politics* e *policy* que se insere a relevância – e os desafios – afetos à avaliação de políticas públicas.

O perene embate entre estruturas de poder político, de um lado, e, de outro, vontade de políticas públicas deságua, obrigatoriamente, em opções públicas e escolhas públicas que impactarão a conjuntura dos *policy takers*, razão pela qual, acredita-se – e espera-se que assim seja – que a análise de políticas públicas deve permear, da deflagração ao exaurimento, todo o *iter* do ciclo de construção política, *i.e.*, desde sua cogitação até as fases de implementação e de pós-eficácia das escolhas públicas.

Cuida-se, noutro dizer, da tentativa de otimizar o processo decisório de opções políticas e de elaboração de escolhas públicas mediante a utilização do artifício técnico

²⁶² ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e democracia no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, 2006, p. 47.

da avaliação de políticas públicas. Para tanto, o eixo sobre o qual se desenvolverá a pesquisa será a *policy*, sem olvidar, por evidente, a relevância metodológica da interconexão *polity-politics* enquanto dimensões do processo político nomeadamente democrático. Como fazê-lo? Pensa-se, sem pretensão de avocação do acerto da afirmação, através da incorporação da abordagem cognitiva de políticas públicas.

Apreciaram-se, nas saborosas linhas *suso* tracejadas, as teorizações metodológicas mais expressivas circunspectas à análise de *polity* e *politics*. Vale dizer, o balançar de olhos que se fez acerca dos mecanismos conformadores do processo de decisão política se associa, com determinância, à senda da avaliação de políticas públicas, cuja compreensão se afirma indispensável à concretização dos objetivos pretendidos pelo presente labor. É dizer, o sincronismo decisório de políticas, eminentemente contemplativo e precedente, não se confunde, nada obstante as aclaradas semelhanças, com o cariz diacrônico que se propulsa mediante a institucionalização e desenvolvimento do ramo de análise de políticas públicas²⁶³. Em compêndio, há *analysis of policy* e, noutro giro, *analysis for policy*, nas quais se concentram as avaliações de políticas públicas. É dizer, a apreciação de políticas não é, de modo algum, idêntica à avaliação de políticas públicas.

Passa-se, isto posto, a averiguar a *policy*, cujo conteúdo, por assim dizer, coincide com a própria noção de políticas públicas. Estudar-se-á, outrossim, seu *approach* técnico que, a saber, converge com o conteúdo metodológico da análise de políticas públicas propriamente dita. Opta-se, para tanto, pela estratégia metodológica mediante a qual se elege como norte a abordagem cognitiva de políticas públicas, *i.e.*, sua aferição de conteúdo e validação axiológica a partir de *normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas*²⁶⁴.

O corte epistemológico eleito, propugnado por, dentre outros, e Yves Surel e Pierre Muller, se justifica na medida em que se concebe que vincular políticas públicas

²⁶³ Tanto é assim que, ao passo que se associa o surgimento da análise de políticas públicas às Guerras, como outrora mencionado por esta dissertação, a análise de política remete ao surgimento das civilizações, como inferido por Lasweel: "*In some measures the importance of basing policy on knowledge has been recognized in every civilization [...]. Ancient Indian civilization gave prominence to teachers and advisers of the prince who were more concerned with the invention and weighing of strategic alternatives than with religion or magic*" cf. LASSWELL, Harold. *The policy sciences*. In: *The Encyclopedia of the social Sciences*. Vol. 12. New York: Free Press, 1968, p. 183. A compreensão se clarifica quando se percebe que a política pública, de noção mais restrita, é um constituinte da política, de caráter mais amplo. A análise desta se pratica desde os primórdios; a daquela, por sua vez, somente dela se cogitou em momentos circunstâncias críticos.

²⁶⁴ MULLER P., SUREL Y.. *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 48.

e querências sociais é, em última análise, reconfigurar a vetusta concepção de discricionariedade administrativa, sob a qual, outrora ignóbil e absoluta, mandava-se e desmandava-se de modo alheio ao imprescindível dever de, sem sentido lato, prestar contas.

Correlacionar políticas públicas e vontades de políticas públicas permite que, quando do desempenho da *public policy analysis*, se perceba que *o resultado de uma política pública está intimamente relacionado ao grau de participação dos atores no processo de sua elaboração e implementação*²⁶⁵, o que, consoante acima se expôs, tudo tem a ver com a vinculação com o dever fundamental de administrar bem. Dito isto, indaga-se: o que seria, então, a aludida abordagem cognitiva da avaliação de políticas públicas? Como se afeiçoa sua estrutura metodológica? Para responder aos questionamentos, faz-se necessário que se discirna, em três vertentes elementares, o conceito cognitivo de análise de escolhas públicas, a saber: seu referencial; a coalização de causa e; paradigmas de políticas públicas. As três facetas de apreciação cognitiva ajudarão a, *pari passu*, cunhar os influxos sociais no processo de modelização de políticas públicas.

Comece-se pelo referencial cognitivo de políticas públicas, caractere essencial e indispensável à construção da boa Administração.

Referencial é, como afirmam Bruno Jobert e Muller, *uma imagem codificada do real*²⁶⁶. É imprescindível às políticas públicas forjadas pelo bom governo que sua criação se dê voltada à retratação e transformação da realidade, compreendida, aqui, como o cenário da sociedade em que se implementarão as escolhas públicas. O grande desafio é, certamente, o de jungir realidade e opções políticas de modo salutar. Como fazê-lo? Quem deveria fazê-lo? Se, como acima se afirmou, o referencial nada mais é do que a codificação do real, é preciso decodificá-lo e transsubstanciá-lo à concretização de escolhas públicas e, com base nisto, Surel sugere que tal incumba aos *mediadores de políticas públicas*²⁶⁷, concebidos como aqueles que serão responsáveis por *transformar uma realidade socioeconômica opaca num programa de ação política coerente*²⁶⁸.

²⁶⁵ RODRIGUES, Luiz Alberto Ribeiro. *Política pública em Educação como objeto de investigação*. Disponível em: <<http://www.construirmoticias.com.br/asp/materia.asp?id=1683>>. Acesso em: 23/12/14.

²⁶⁶ JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'état en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF, 1987, p. 71.

²⁶⁷ SUREL, Yves. *L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France: 1957-1993*. Paris: Harmattan, 1997, p. 33.

²⁶⁸ JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *Op. Cit.*, 1987, p. 71.

Os mediadores, assim, têm papel fundamental na consecução de escolhas públicas peculiares à boa Administração, pelo que simbolizam, como aponta Melina Lukic, a interlocução da *dimensão cognitivo-simbólica para os resultados concretos em nível da decisão e a aplicação das políticas públicas*²⁶⁹.

A segunda perspectiva do viés cognitivo da investigação de políticas públicas é, como outrora adiantou-se, a coalizão de causa, sobre a qual passa-se a tratar.

Em linhas gerais, a *advocacy coalition*, engloba as crenças, as congregações de causa propriamente ditas e, finalmente, a figura dos *policy brokers*²⁷⁰. E, como característica peculiar das coalizões, se destaca a feição circunstancial que obrigatoriamente exprimirão os mediadores de políticas públicas e, pois, imprimirão às implementações de opções políticas. É por esta razão que, valendo-se de conceitos de índole econômica, a avaliação de políticas públicas de cariz cognitivo deve ser, tanto quanto possível, *ceteris paribus*, a fim de que, em termos metodológicos, o resultado obtido pela análise tenha validade científica e aplicabilidade prática.

A volatilidade do conteúdo informativo das opções políticas corrobora a vinculação imperiosa a que a *praxis* da Administração pretensamente boa caminhe em direção à atualização dinâmica e ao acompanhamento das estruturas sociais eminentemente cambiantes. *Policy brokers*, pois, *são agentes políticos que atuam como intermediários no conflito entre as coalizões*²⁷¹.

A Administração Pública, ao menos aquela que pretenda predicar-se de boa, encontra-se em perene latência. É dizer, tão logo haja alterações conjunturais nas estruturas sócio-políticas que requeiram a atuação administrativa enérgica e imediata; tão logo corresponderá o dever público – jurídico-político – de que a Administração venha a agitar-se e mover-se de sua aparente inércia com vistas a concretizar finalidades e desiderados públicos.

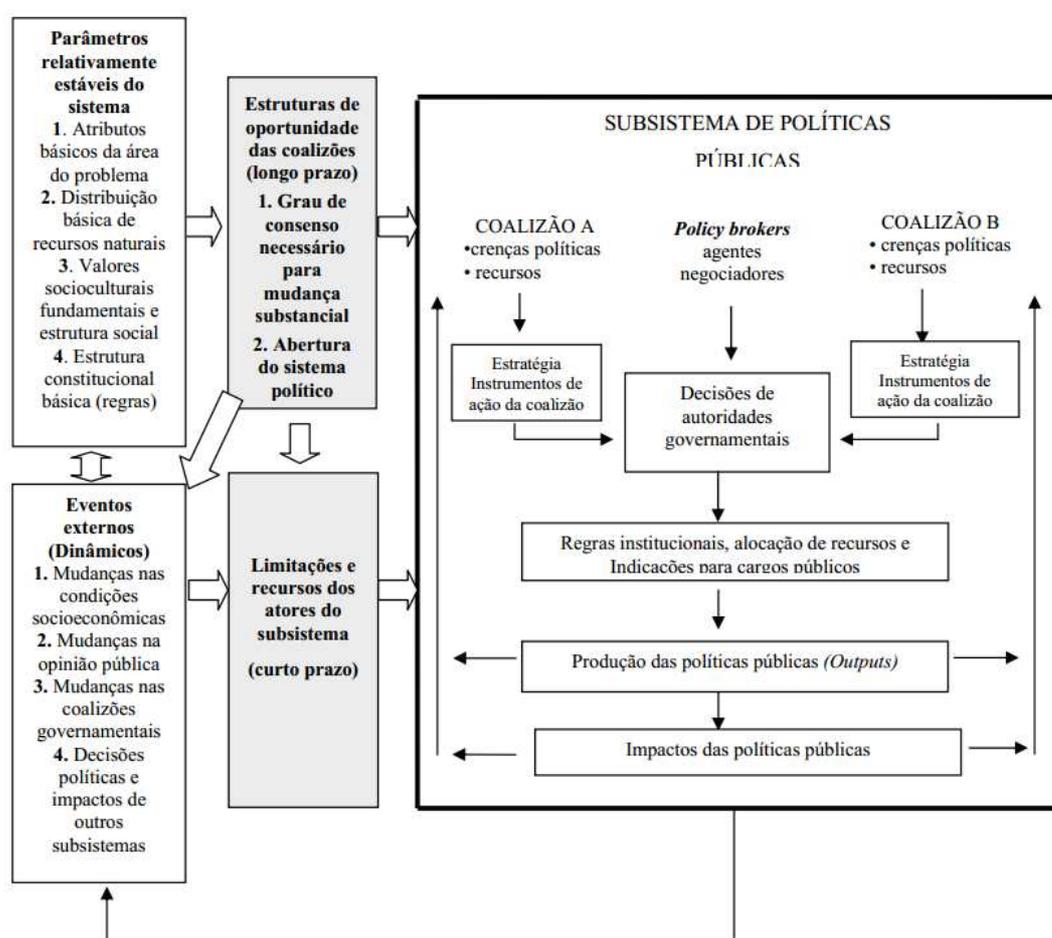
²⁶⁹ LUKIC, Melina de Souza Rocha. A Tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. In: *Ética e Filosofia Política*, v. I, p. 1, 2012, p. 13.

²⁷⁰ *Policy brokers*, enquanto mediadores, “são atores com algum poder para fazer com que compromissos entre coalizões competidoras sejam assumidos e ocorram de fato”. FARQUHARSON, Karen. *Influencing policy transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks*. *Australian Journal of Public Administration*. v.62, n.4, 2003, p. 81.

²⁷¹ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Políticas Públicas: Instituições, Idéias e Redes. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas*. 34º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em 2010, p. 17. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1615&Itemid=350>. Acesso em: 27/12/14.

Sabatier e Hank Jenkins-Smith, que de modo exímio expõem a noção das coalizões de causa em matéria de apreciação de políticas públicas, enxerga, na *advocacy coalition*, participação ativa de potenciais destinatários de políticas públicas que, como tais, visam a interagir com as instâncias político-decisórias e, com isto, *influenciar decisões governamentais num domínio de política pública*²⁷², o que, não por caso, integra o direito fundamental à boa Administração Pública²⁷³.

A interpenetrção entre crenças particulares, recursos públicos, coalizões de causa e estratégias políticas, pode-se assim ilustrá-las:



274

²⁷² SABATIER Paul; JENKINS-SMITH, Hank (dir.). *Policy Change and Learning*. Boulder, Westview Press, 1993, p. 24.

²⁷³ OLIVEIRA, Fernando Fróes. Finanças Públicas, Economia e Legitimação: Alguns Argumentos em Defesa do Orçamento Autorizativo *In: Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do RJ*, Vol. 64, 2009.

²⁷⁴ O quadro esquemático apresentado remete à produção de VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. *A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa*. Apresentado no XXXV Encontro da ANPAD, realizado no Rio de Janeiro, em 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>. Acesso em: 27/12/14. Na ocasião, os autores formularam infográfico adaptado de construção similar proposta por WEIBLE, C. M.,

A configuração plural do processo decisório de políticas públicas reflete, por assim dizer, a incorporação compromissória da Administração Pública e do governo enquanto *policy makers*. Nada ou pouco adiantaria, porém, que, a despeito de tudo prometer, nada cumpram Administração e governo. É preciso, pois, conferir sinceridade à estes e, certamente, quão maiores as ânsias sociais a que se comprometeram atender, maior será a expressividade dos desafios de edificação do dever de administrar bem.

É indene de dúvidas a imprescindibilidade de que o trato da *res publica* deva voltar-se à promoção da satisfação e de utilidades à coletividade, mesmo à daqueles que, porque parcelas democraticamente minoritárias, não adiram ideologicamente às concepções políticas daqueles que, então legitimados pelo escrutínio popular, ocuparão momentaneamente cadeiras público-eletivas.

Isso se dá pelo tão só-fato de incrementarem o corpo social, pouco ou nada importando a afeição política que tenham ou a que se encontrem associados, pelo que, em última análise, mostram-se as políticas públicas como mecanismos solidificação do princípio democrático.

Caracterizar-se-ão *policy takers* mesmo aqueles que não sejam eleitores dos administradores públicos escolhidos e, pois, o processo eleitoral dar-se-á de modo isento, alheio a receios em tese, o que, inclusive, ressalta o equívoco prenunciado por esta dissertação acerca da rasa afirmação de que a democracia é o governo da maioria. As minorias, igualmente destinatárias de políticas públicas, não podem ser desmerecidas tampouco aniquiladas e postas à margem das escolhas públicas ensimesmadas na, da qual tão bem falam Tocqueville e John Stuart Mill, *tiranía da maioria*²⁷⁵.

Os *policy brokers*, portanto, têm a aptidão de concertar políticas públicas e, a par das diferentes coalizões, amalgamá-las de modo racional. Melina Lukic, mencionando Sabatier, bem distingue o que se denomina de sistema de crenças de políticas públicas, o qual, seria composto por núcleos de interesses socialmente relevantes, a saber, pelos:

SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. *Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, 2009, p. 123.

²⁷⁵ A constatação compromissória do Estado contemporâneo remete, dentre outras conclusões, a de que, embora aparentemente contraditórios, os princípios da maioria e a salvaguarda da minoria têm a mesma origem e sustentam a construção democrática que, felizmente, é tão vernaculamente cara ao constitucionalismo hodierno. Afirma Mill, em obra específica, que “*o assunto deste ensaio não é a chamada liberdade do querer, tão infortunadamente oposta à doutrina mal denominada ‘da necessidade filosófica’; e sim a liberdade civil ou social: a natureza e os limites do poder que a sociedade legitimamente exerça sobre a o indivíduo*”. MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*; tradução e prefácio Alberto Rocha Barros; apresentação Celso Lafer – 2. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1991, p. 45.

“*deep (normative) core*”, composto por axiomas normativos e ontológicos fundamentais que definem a filosofia pessoal de uma pessoa, o “*near (policy) core*”, formado por estratégias básicas e opções programáticas para atingir os axiomas normativos “*deep do core*” e, por último, o “*secondary aspects*” cujo o conteúdo é formado por decisões instrumentais e as investigações de informações necessárias para a aplicação “*policy do core*”²⁷⁶.

Distinguem-se estes dos que exercem *advocate*, *i.e.*, defesa de escolhas públicas, porquanto ao passo que os mediadores de políticas admitem alterações políticas conjunturais, os defensores de opções públicas pretenderá a manutenção incólume do sistema. E, em termos de políticas públicas e de desenvolvimento social – que, espera-se, seja consequência da implementação daquelas – demanda, em determinadas hipóteses, ebulições epistemológicas, até mesmo como instrumento de salvaguarda das macroestruturas político-jurídicas.

Aproveita-se o ensejo para, com base neste, introduzir o cotejo dos paradigmas de políticas públicas como terceiro elementar da abordagem cognitiva aqui apreciada.

Não se quer infirmar, longe disto, a relevância dos dogmas na louvável tarefa de construção de premissas e de demarcação do campo de debate da comunidade científica, tendo em vista que, como pontuou Thomas Khun, *todas as ciências se desenvolvem nos férteis interiores de paradigmas*²⁷⁷. Contudo, uma vez que pretende-se desconstruí-los, em certas hipóteses, oportuno se faz que se discuta o papel dos paradigmas na teoria do conhecimento contemporânea, a fim de que se possa, nalguma medida, atingir os objetivos do presente trabalho.

Corroborando o que se disse, José Eduardo Soares Faria, atento ao caráter dinâmico da *sociedade*, enquanto instituição, por natureza, *constante em suas variações*, afirma que um paradigma:

[...] implica uma teoria básica, uma tradição científica e algumas aplicações exemplares, que são aceitas pelos cientistas ao ponto de suspenderem o esforço crítico de discussão de seus pressupostos e de suas possíveis alternativas substitutivas²⁷⁸.

²⁷⁶ LUKIC, Melina de Souza Rocha. *Op. Cit.*, 2012, p. 14, citando SABATIER Paul; JENKINS-SMITH, Hank (dir.), *Op. Cit.*. 1993, p. 31.

²⁷⁷ KHUN, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago:University of Chicago Press, 1962.

²⁷⁸ FARIA, José Eduardo Soares. A noção de paradigma na Ciência do Direito: notas a uma crítica ao “idealismo jurídico. In: FARIA, José Eduardo Soares (Org.). *A Crise do Direito em uma Sociedade de Mudanças*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988, p.21.

Em sendo assim, acaso os paradigmas deixem de corresponder às necessidades da comunidade, *em sentido comunitário*, e da sociedade, *de cariz liberal*, bem como de suas crenças, inaugura-se verdadeira *crise institucional*, cuja resolução, no mais das vezes, reclama pela mudança de paradigmas, culminando em *revoluções científicas*²⁷⁹. Fato é que, *revolução* ou simplesmente *evolução*, sem que se permita a *involução*, é justamente neste contexto, de incertezas e transformações sócio-jurídicas, que o presente ensaio encontra lugar.

Surel, atento a isso, traçou a sistemática dos paradigmas aplicada às políticas públicas e, para tanto, visou a compatibilizar princípios metafísicos; hipóteses; metodologias e; especificidades, enquanto elementares da matriz setorial que compõe paradigmas. Com isto, Surel associou os aspectos metafísicos gerais ao *iter* de funcionamento do campo político e da sociedade que têm em comum a retratação de *meta-imagem*²⁸⁰ social da realidade e, no que tange as hipóteses, as viu como o elo entre o sistema simbólico e o universo concreto *que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos*²⁸¹.

Avulta-se a importância que têm as hipóteses porque estas seriam, justamente, os caracteres através dos quais se incumbe o nortear das escolhas públicas e, pois, da implementação de políticas públicas. É que, a partir do cotejo de hipóteses, poderão boa Administração e bom governo desenhar políticas públicas que satisfaçam os *policy takers*.

Para que tal se dê, de modo elogiável, faz-se necessário que se insiram os aspectos metodológicos de políticas públicas. À coerção, mediação ou concertação, como aponta Surel, a depender da hipótese, traduzir-se-ão em posturas díspares assumidas pelos *policy makers*.

Por derradeiro, as especificidades instrumentalizam a conformação prática de paradigmas e, em círculo virtuoso, interpenetram-se os elementares dos paradigmas de políticas públicas e, mediante *valorização flutuante*²⁸², avaliada *in concreto*, e propulsarão a formação de políticas públicas.

²⁷⁹ SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

²⁸⁰ SUREL, Yves. *Les politiques publiques comme paradigms*. In FAURE A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 130.

²⁸¹ *Idem*, 1995, p. 132.

²⁸² *Idem*, 1995, p. 131.

As escolhas públicas congregam vontades de políticas públicas que, a partir de iniciativas de opções políticas promovidas pelos *policy makers*, redarguem aos *policy takers*. Advirta-se, porém, que isto:

[...] não significa que uma política possa ser entendida como uma resposta simples e direta aos interesses dominantes, mas antes como o resultado, sempre provisório, de um processo de negação assimétrico entre grupos e forças econômicas, políticas e sociais potencialmente conflituais²⁸³.

Emerge-se, neste aspecto, a relevância e premência da apreciação da temática da análise de políticas públicas como paradigma concretizador do direito fundamental à boa Administração e, mais do que isto, enquanto mecanismo de aferição do cumprimento do dever fundamental, a ele inerente, de administrar bem.

2.3.3.1 Análise de Políticas Públicas Propriamente Dita

A análise de políticas, enquanto *arte e artesanato*²⁸⁴, pretende, *tout court*, aclarar os valores que informam tanto a avaliação do processo decisório quanto as formas de conhecimento que foram utilizadas como supedâneo neste processo.

Embrenha-se a presente pesquisa, doravante o propício discernimento entre o processo decisório de opções políticas e o procedimento criativo de escolhas públicas, da consecução propriamente dita da análise de políticas públicas. É dizer, a despeito de a análise de políticas impactar, de modo determinante, a avaliação de políticas públicas, esta não se confunde com aquela e, igualmente, a recíproca é verdadeira.

Impulsionam-se – e condicionam-se – indiscutivelmente, conquanto constituam estágios metodológicos distintos de aferição e, embora não constituam o cerne apreciativo uns dos outros, têm irradiações comunicantes que justificam a abordagem *suso* exposta. Em apertada síntese, inobstante análise de políticas e avaliação de políticas públicas dialoguem entre si, são dessemelhantes. Esta é, quando muito, gênero do qual aquela é espécie – *in casu*, de representatividade *ex ante*.

²⁸³ TEODORO, Antonio. *Globalização e Educação: Políticas Educacionais e Novos Modos de Governança*. São Paulo: Editora Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003, p. 28. Disponível em: <http://www.antonioteodoro.ulusofona.pt/images/download/globalizacao_e_educacao_politicas_educa.pdf>. Acesso em: 27/12/14.

²⁸⁴ WILDAVSKY, Aaron. *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press, 1980 *apud* PARSON, Wayne. *Ob. Cit.*. p. 247.

Zela a avaliação de políticas públicas pelo oferecimento de auxílio metodológico ao procedimento de escolhas políticas, o que se aufere, *e.g.*, a partir do estímulo à pesquisa e oportuniza a gestão estratégica da coisa pública.

O arsenal de informações produzido pela análise de políticas públicas, que doravante, como acima prenunciado, confluirá com a temática dos *think tanks*, concebidos como repositórios de dados sócio-políticos que visam a contribuir à opção racional dos *faceres* dos *policy makers*, aperfeiçoa, antes, durante e após, a procedimentalização de políticas públicas.

A grande pretensão da *public policy evaluation* é disponibilizar ao gestor público alternativas de implementação de políticas públicas que, pautadas em argumentos de ordem técnica, conformarão, além da implementação, um procedimento antecedente de formulação e, outro, de cariz posterior, de avaliação propriamente dita. E, como consequência da capacitação decisória do gestor público, espera-se, propulsionar-se-ão as possibilidades de personificação do direito fundamental à boa Administração Pública que, previdente, planeja; atuante, executa e; estratégica, concretiza objetivos porque conhece, previamente, com fulcro em abordagem técnica, seus percentuais de êxito.

Impende destacar, logo de plano, que os desígnios gerenciais que orientam as novas feições assumidas pela Administração Pública contemporânea outrossim se destacam no núcleo construtivo de políticas públicas. Dito de outro modo, a Administração desburocratizada deve experimentar, a fim de que possa se confirmar boa, a criação gerencial de políticas públicas.

É dizer, não bastará à boa Administração que seus governos, executores de políticas públicas, encarem suas concretizações como meras aplicações de subsunção e operacionalização sem que se proceda a desejável apreciação técnica acerca de qual opção política se afigura como a melhor escolha pública. A dimensão ética da boa Administração Pública imporá, porque imperioso à sua conformação, o transbordar da perspectiva assaz reducionista de cumprimento dos ditames da legalidade e de reserva legal para, enfim, alcançar a noção de juridicidade administrativa. O principal intento da análise de políticas públicas é, assim, equacionar os entraves de concretização de políticas públicas com que, não raro, se deparam os *policy makers*. E, tanto quanto possível, infirmá-los e superá-los.

Com o desenvolvimento tecnológico e a mitigação – ou, arrisca-se a dizer, quase cessação – das barreiras de comunicação, o achádego pela descoberta de possibilidades

outras se tornou facilitado no que tange à superação dos óbices de implementação e manutenção de políticas públicas, o que, não há dúvidas, é propulsionado pela inserção, no campo decisório, das sugestões advindas de pesquisas capitaneadas por avalistas de políticas públicas.

Quer-se, com isto, plasmar o conceito de *policy orientation* e uma perspectiva *problem-oriented*²⁸⁵ de políticas públicas, *i.e.*, como iniciativa homeopática, motive a o reconhecimento, a partir do(s) problema(s), sua(s) solução(ões). E, com isto, auxilie a concretização do direito fundamental à boa Administração e, em contrapartida, propicie a observância do dever fundamental de administrar bem.

Dito isto, opta-se por contextualizar a sistemática da avaliação de políticas públicas na senda do direito fundamental à educação, objeto de estudo que doravante servirá para comprovar ou negar a tese que justifica a presente dissertação.

Tome-se, *v.g.*, a hipótese dos evolucionismos constitucionais experimentados pelo ensino público.

O incremento dos aspectos qualitativos e quantitativos do ensino superior, público e privado, *i.e.*, proficiência de conteúdo e oferecimento de vagas, representa a edificação de bases sólidas para o avanço na elucidação de empecilhos às *policy* – e, a par do conceito de impactos de políticas públicas, estimula a satisfação de demandas sociais outras que, ainda que por via transversa, acabam sendo promovidas²⁸⁶.

A pulverização de instituições de ensino infantil e básico, a criação de novos cursos universitários e o dilargamento do enfoque das disciplinas por eles ofertadas, desde que, por evidente, mantida a qualidade da docência e do aprendizado, faz com que surjam novos cérebros de políticas públicas que contribuirão sobremaneira, não dúvidas, para o cenário de cogitação e implementação de políticas públicas. O estudo da gestão pública, *e.g.*, como matéria autônoma no currículo dos cursos superiores de administração, é, por incrível que pareça, fruto de inserção relativamente recente. E, a

²⁸⁵ Destaca-se, dentre as pretensões da avaliação de políticas públicas, a orientação sugestiva de alternativas a problemas de políticas públicas, o que, certamente, além se adequar a noção de que a análise é orientada pelas vicissitudes, demandará estudo interdisciplinar e, pois, qualificará a pesquisa produzida pelo avalista político. Para uma leitura mais aprofundada acerca da matéria, *v.*, em reverência ao trabalho de Lasswell, TURNBULL, Nick. *Harold Lasswell's 'problem orientation' for the policy sciences. School of Social Science and Policy, University of New South Wales and Politics, The University of Manchester. In: Critical Policy Studies*, volume 2, issue 1, 2008: 72-91.

²⁸⁶ É o caso, por exemplo, da redução dos índices de mortalidade infantil que, como adiante se abordará em capítulo específico sobre o direito fundamental à educação, pode ter como motivação a paralela assunção do acesso às creches como novel direito fundamental, fruto, outrossim, de flagrante evolucionismo constitucional.

partir de sua inclusão curricular, forma-se novos cérebros estratégicos que poderão ter parcela considerável de contribuição à formação de uma boa Administração através do estímulo à concepção crítica, nos bancos acadêmicos, pugnada pela perspectiva comportamental – outrora tão-só instrumental – da Administração.

Tenta-se, com isto, que, sem deixar de ser pública, a Administração possa valer-se de instrumentos gerenciais privados para que, com vistas à satisfação do(s) interesse(s) público(s) que a justificam, a *expertise* privada auxilie a concretização da boa Administração Pública e do bom governo, como sugere, em construção análoga, Maria João Estorninho²⁸⁷.

Estabelecido o *porquê* da escolha e; o *quê* se escolhe, atinentes ao estágio decisório de políticas públicas, oportuno que se discuta *quem* verdadeiramente pode fazê-lo e; ainda, *quem*, nada obstante participe do processo de decisão de escolhas públicas, tão somente interfira e impulsione – ou desestimize – os gestores da *res* que, justamente porque pública, deve ser manejada com o desvelo dos 3 ‘e’s – ou, consoante se defenderá doravante, 4 ‘e’s – exaustivamente mencionados pela presente dissertação, quais sejam, as instâncias de eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública.

Uma ponderação interessante mencionada por Wayne Parsons consiste na afirmação de que, posto que todos os atores sociais desenvolvam políticas públicas, apenas e tão somente os por ele denominados *high policy actors*²⁸⁸ têm a incumbência e possibilidade institucional de materializá-las em âmbito nacional. Até porque, reforçando a ideia de que as políticas públicas advém da confluência de uma série de *pontos de vista diferentes* – porém não necessariamente dissonantes –, há dois níveis preparatórios das opções públicas, a saber, um de maior visibilidade, cujo protagonismo se atribui aos já mencionados *high policy actors* e; outro, de menor expressão, enfeixado pelos *minor policy actors*.

Um dado hospital, exemplifica Wayne Parsons, assim como o governo local, propulsionam e impulsionam – ou retraem esforços – políticas públicas de saúde. Outras ilustrações poderiam ser trazidas à baila, como o caso, também citado pelo referido autor, de escolas de motoristas de transportes alternativos que, ao lado de seus governantes, influenciariam, determinadamente, as políticas públicas de educação e

²⁸⁷ ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina, 1999.

²⁸⁸ PARSONS, Wayne. *Op. Cit.* p. 245.

transportes. Conquanto, a despeito dos méritos de suas atuações, resta evidente que o fazem em viés mais reduzido que os *high policy actors*.

Desta forma, não há dúvidas de que os *minor policy actors* fortalecerão os *high policy actors* na consecução de políticas públicas por parte destes, o que, além de identificar o processo decisório como cambiante e dinâmico, enaltece o caráter multidisciplinar e plural que se espera de uma gestão boa e verdadeiramente democrática e gerencial. Assim, o que se escolherá como política pública dependerá daquilo que se aclamou como prioridade de atuação, a qual, por sua vez, também passou por processo decisório prévio para que se definisse o que seria, então, à época, prioritário. E, neste aspecto, sobrepõe-se a *public policy analysis*.

A avaliação técnica de políticas públicas e de política, que, reitera-se, não se confundem, visam a aferir a *eficácia das políticas públicas descartando a avaliação política dos princípios que os fundamentam e, em decorrência, o seu próprio conteúdo substantivo*²⁸⁹, com o desiderato de verificar *em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes*²⁹⁰, viabiliza a correção de distorções – v.g., *sunk costs* administrativos – e o atingimento de níveis mais adequados de eficiência, eficácia e efetividade administrativas:

[...] se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população, ela fica restrita à avaliação política, conforme antes destacamos. Ao entrar no mérito da efetiva apropriação dos benefícios, como sugere Abranches, avançamos para a avaliação de política, tanto do seu produto quanto do seu impacto²⁹¹.

Oportuno salientar que a operacionalização da análise de políticas públicas deve ser desmembrada em três subníveis que, embora de escopos comunicantes, são autônomos e diferem entre si.

A saber, deve ser apurada, predominantemente, a avaliação de eficácia administrativa, focada na verificação de resultados – *outcomes* – obtidos.

²⁸⁹ FIGUEIREDO, Argelina.; FIGUEIREDO, Marcos (1985). *Avaliação Política e Avaliação de Políticas. Um quadro de Referências*. São Paulo: IDESP, 1986, p. 110.

²⁹⁰ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de et al. *Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978. p. 4-5.

²⁹¹ FIGUEIREDO, Argelina; FIGUEIREDO, Marcos. *Op. Cit.*, 1985, p. 110.

Em menor escala, a apreciação de eficiência, relacionada à medição das relações de custo-benefício.

E, mais timidamente, avaliações de impacto, concernentes à concretização – ou não –, dos parâmetros de efetividade desejados.

Isso tudo demanda, por evidente, mecanismos de *avaliação das avaliações*²⁹², a fim de que se mantenham a qualidade e a confiabilidade das avaliações realizadas. Para tanto, sugerem Hogwood e Gunn uma *tipologia das etapas de análise política*²⁹³ que mitigariam as incidências de externalidades negativas e informações assimétricas quando do resultado da avaliação de políticas públicas, quais sejam, a) *study of policy content*; b) *study of policy process*; c) *study of policy output*; d) *evaluation study*; e) *information for policy making*; f) *process advocacy*; e) *policy advocacy*.

Nessa toada, para que a Administração pretensamente boa seja estratégica no trato de políticas públicas, é preciso que seus governos exerçam seus misteres de *policy makers* seguindo, nalguma medida, as recomendações tipológicas das etapas de avaliação política.

Precisaria, pois, delinear a) descrição da moldura fática-política que deu origem à política pública *sub exame*, como parametrização genérica e apriorística acerca de sua implementação e de seus resultados – *study of policy content*; b) estabelecimento de distância focal entre os diferentes fatores que propiciaram a criação de determinada política pública – ou o que motivou sê-la relegada – e, outrossim, o que efetivamente influenciou sua escolha – *study of policy process*; c) aferição dos outputs de políticas públicas, *i.e.*, os dispêndios gerados por suas concretizações e os demais custos de transação, inclusive o ônus argumentativo de sua criação, o que desperta a abordagem interdisciplinar de políticas públicas à luz de, por exemplo, variáveis sociais, econômicas e tecnológicas – *study of policy output*; d) Estudo de impacto social exercido pelas políticas públicas implementadas pelos *policy makers*, o que remete ao que, em âmbito do direito administrativo-econômico, se denomina de análise de impacto regulatório, através das quais se perquire a identificação e apreciação dos

²⁹² PEREZ, José Roberto Ruz. *Pesquisa Interdisciplinar & Avaliação de Políticas Públicas: a experiência do NEPP*. Trabalho apresentado ao Simpósio Internacional Fronteiras da Avaliação, nov., 2010. NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – UNICAMP. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/19_0930_Joserobertorusperez.pdf>. Acesso em: 23/12/2013.

²⁹³ HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. *Policy Analysis for The Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

resultados obtidos por esta ou aquela política pública de intervenção estatal regulatória – *evaluation study*; e) reunião de informações sobre políticas públicas pretéritas que, decerto, poderão contribuir para auxiliar as opções políticas e erigir novas políticas públicas – *information for policy making*; f) munidos das informações coletadas e dos resultados obtidos pela análise de políticas públicas, os avalistas das escolhas públicas passam a sugerir mecanismos de melhoria da arquitetura política a serem, em querendo, no exercício de sua discricionariedade – ou, melhor, no cumprimento de seus graus de vinculação – implementadas pelos *policy makers* – *process advocacy* – e; g) grupos de pressão, que outrossim exercerem influência política no *iter* do processo decisório e, pois, no curso da avaliação política, defendem seus pontos de vista com base nos estudos técnicos produzidos e, com base neles, procuram afirmar suas pretensões sociais – as quais, quando coerentes, devem ser ouvidas pela pretensa boa Administração – *policy advocacy*²⁹⁴.

Isto posto, a avaliação de políticas públicas influi, de inúmeras maneiras, na análise política – e, claro, vice-versa –, pelo que se ilustra enquanto *ferramenta gerencial poderosa*²⁹⁵ de *policy orientation*, aparatando *policy makers* e gestores de políticas públicas de *condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados*²⁹⁶.

É preciso ressaltar, porém, que as sugestões apostas pelos avalistas de políticas públicas a título de *policy orientation* têm de guardar níveis de assimilação ótimos de conformação da realidade, o que, como exaustivamente asseverado pela presente dissertação, se adéqua às pretensões da boa Administração que, responsiva, dialoga, de modo sincero, com seus destinatários de políticas públicas.

Isso significa dizer que o processo de elaboração de políticas públicas aconselhado pelos estudos técnicos produzidos pelos expertos de políticas públicas não pode – e, mais do que isto, não deve – se dissociar do contexto fático da realidade adjacente, sob pena de que se infirme sua relevância e se lhe relegue, à ineficácia e à inutilização, instrumento gerencial assaz importante à consecução do bom governo.

²⁹⁴ O risco, por evidente, é o amesquinamento da neutralidade que, tanto quanto possível, não pode ser deixada de lado pelo avaliador de políticas públicas. O distanciamento crítico já mencionado deve ser perquirido em qualquer caso, de modo que a *policy advocacy* quer significar a defesa em prol de determinada política pública – ou contra ela, quando tecnicamente desinteressante – sem quaisquer contaminações de juízo de valor, afinal, em havendo, o analista de políticas públicas se converterá em *policy advocate* e, pois, político.

²⁹⁵ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 41.

É que, como insistentemente defendido pelo presente estudo, há, na realização de políticas públicas, indigitados custos de mobilização, os quais, não se pode olvidar, serão suportados pela própria sociedade que, ao mesmo tempo em que se afigura requerente, é também destinatária e financiadora. Quer-se, por evidente, que se sugiram melhores práticas administrativas mediante avaliações acuradas de políticas públicas. Deseja-se, todavia, que tal se dê com acoplamento verossímil, racional e coerente da realidade econômica, financeira, orçamentária e, principalmente, política da sociedade.

A análise de políticas públicas converge à gestão estratégica da Administração e, portanto, ao direito fundamental à boa Administração Pública, porquanto propicia que escolhas políticas já implementadas aperfeiçoem-se e, outrossim, que novas opções públicas sejam tecnicamente concebidas como tangentes. Não se olvide, inclusive, o arrefecimento de opções públicas vetustas que não mais se justificam porque propugnada sua retração a partir de aconselhamentos técnicos de avalistas de políticas públicas. Em síntese, dar-se-á a apreciação de políticas públicas antes, durante e após sua implementação, pelo que o bom gestor público deverá manter-se, sempre, atento à dinamicidade da sociedade de seus anseios.

A ultratividade da abrangência da avaliação de políticas públicas se enaltece tendo em vista que, a tão-só perquirição de otimização das políticas públicas existentes tem como demérito a negligência da melhoria do processo construtivo de políticas públicas. Acaso assim não fosse, as premissas metodológicas a serem adotadas pelo avalista político restringir-se-iam à seara da mera (in)viabilidade, pelo que seriam objeto de aferição, apenas, as escolhas públicas factíveis e já operacionalizadas, relegando ao relento as conjecturas que poderiam vir a ser, igualmente, salutares. Cercear-se-ia, de modo inadmissível, o desenvolvimento, aperfeiçoamento e expansão da epistemologia da análise de políticas públicas.

O afunilamento do processo decisório de escolhas públicas à adaptabilidade em relação ao mundo fenomênico circunscreveria as políticas públicas a decisões – ou *não-decisões*²⁹⁷ – mantenedoras de *status quos*, as quais, a depender do *status sub exame*,

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ A noção de não-decisão tem sua síntese plasmada com mastria por Barach e Baratz, para quem, em paráfrase e contestação a Dahl, cuja obra, diziam os mencionados teóricos, ao responder *quem governa* se restringia a apenas uma das perspectivas do poder, há duas faces de poder, uma de comportamentos visíveis e perceptíveis, ilustrados pela decisão política ativa e; outros, não visíveis, que se exprimem pela não ação do exercício do poder decisório. A abordagem dos autores conduz a não-decisão a algo deletério e que pode significar a perpetuação no poder de instâncias decisórias que se impõem pela força de suas

emperrariam a concretização de uma boa Administração Pública e exterminariam o bom governo que têm o *savoir-faire* de congregar *inputs* e transformá-los, de maneira eficaz, em *outputs* abrangentes.

É por essa razão que boa Administração Pública e bom governo tudo têm a ver com o cotejo da avaliação de políticas públicas. Vale dizer, uma vez que Administração e governo extrovertem-se mediante o logro de políticas públicas, a análise das opções públicas e das escolhas políticas faz-se imperiosa à aferição do benfazejo administrativo. O elo se fortalecerá sempre que, a par da realização de políticas públicas, perfaça a Administração e, mais especificamente, o governo, como *policy makers*, os paradigmas concretizadores de boa Administração *sus*o traçados.

Decerto as políticas públicas têm de refletir a realidade e, principalmente, gozar de exequibilidade edificante sob pena de se tornarem calendas gregas estigmatizadas pela pecha da inutilidade. Entretanto, a possibilidade política do clamor social se emoldura pelos anseios e aspirações da sociedade que tanto espera que boa seja a Administração que lhe garante, pelo que à agenda de políticas públicas não se pode vedar a maravilhosa capacidade de idealizar um mundo melhor.

As medições apontadas pelas análises de políticas públicas contribuirão, pois, à aferição da *performance* administrativa e, outrossim, da aproximação da personificação da boa Administração, a qual se mensurará a partir de indicadores de desempenho, sobre os quais, a seguir, passa-se a dissertar.

2.3.3.2 *Performance Standards* ou Indicadores de Desempenho como Paradigmas Objetivos de Aferição da Administração Pública

Mostra-se imprescindível o estabelecimento teórico de indicadores apreçáveis de políticas públicas, cujos padrões valorativos aparatarão os mecanismos de avaliação de

atuações políticas. Todavia, pensamos que a não-decisão, quando tecnicamente fundamentada, mais contribui à concretização de políticas públicas do que a crítica gratuita ou a ação política desnecessária ou não embasada. De todo modo, v., para um aprofundamento da análise perfunctoriamente aqui debatida, BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas Faces do Poder. *In: Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol.19, n. 40, 2011.

escolhas públicas e permitirão que se disponha de *performance standards*²⁹⁸, os quais contribuirão à construção de *boa medida de desempenho*²⁹⁹.

A tentativa de sistematizar paradigmas de quantificação do desempenho do benfazejo administrativo, a partir de análise de políticas públicas, tem como motivação a dificuldade metodológica que emerge do, como mencionado por Costa e Castanhar, *emaranhado conceitual*³⁰⁰ inerente à temática. Muito se fala sobre boa Administração Pública e acerca dos indicadores de *performance* desta, mas a disciplina avaliativa carece, não raro, do aspecto de definição metodológica que *esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho no setor público*³⁰¹.

Perscrutam-se, inicialmente, critérios avaliativos que atendem aos desideratos definidores de bons indicadores, dentre os quais merecem destaque aqueles que distinguem os que detêm *propriedades essenciais e complementares*³⁰².

Estas, as propriedades de cariz complementar, comportariam *trade-offs* no que tange a (im)pertinência de sua presença e concerniriam à a) sensibilidade, através da qual os índices de análise de políticas públicas têm de gozar de adaptabilidade frente as alterações fático-circunstanciais, até mesmo como contrapartida ao envelhecimento precoce dos resultados obtidos pelas avaliações; b) desagregabilidade, pelo que se evidencia a relevância do elemento territorial como caractere relevante à implementação de políticas públicas, de modo que deverão os padrões de desempenho comportar a capacidade de representação regionalizada de opções públicas necessárias; c) economicidade, a par da qual ponderar-se-ão os custos de transação, vale dizer, a resolução da equação entre os ônus de obtenção e as vantagens que dela decorrerão; d) mensurabilidade, em que se destaca o caráter de previsibilidade da análise de políticas, a qual, como visto, dar-se-á antes, durante e após a implementação de políticas públicas; e) auditabilidade, através da qual faz-se necessária a possibilidade de verificação, por

²⁹⁸ SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 63.

²⁹⁹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. Brasília: MP, 2012, p. 17. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 09/03/2014.

³⁰⁰ COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *In: Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set./out. 2003, p. 973.

³⁰¹ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *In Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, 2013, p. 37.

parte dos *policy takers*³⁰³, bem como dos órgãos de controle, da boa ou má aplicação das regras de uso dos indicadores; f) publicidade; g) temporalidade e; h) factibilidade, de conteúdo auto-explicativo.

Aquelas, a seu turno, uma vez que propriedades indicativas essenciais, devem, sempre, *independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política sob análise*³⁰⁴, pautar a opções públicas com base na quantificação da a) utilidade, a nível estratégico-operacional, que têm os indicadores no mister de refletir as necessidades dos destinatários e remetentes de políticas públicas; b) validade, tendo em vista que os parâmetros de avaliação de políticas públicas devem corresponder à realidade sócio-econômica subjacente, de modo que, ainda que *a posteriori*, a apreciação técnica refletirá as circunstâncias fático-jurídicas do que pretende aferir e porventura modificar; c) confiabilidade, pelo que os *performance standards* obrigatoriamente têm de perquirir dados que se sustentem em pesquisas e metodologias cuja seriedade e acurácia seja verificável e atestada e; d) simplicidade ou clareza ou disponibilidade³⁰⁵, que se desmembram em dois vieses, *primo* similar ao conteúdo axiológico do princípio da transparência, os *standards* analíticos têm como alvo a compreensão endógena e exógena de suas construções e; *secundo*, de fácil obtenção e acesso por quem quer que eventualmente se interessa em visualizar os estudos técnicos produzidos.

O acoplamento da análise de políticas públicas à mensuração do desempenho da boa Administração tem como desiderato a promoção da reinvenção da gestão pública e da contratualização de resultados e controle administrativo, o que, como destacado por Caio Marini, se relaciona com a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade do bom governo que, por sua vez, constitui parte dos desafios a serem superados à obtenção de resultados³⁰⁶.

³⁰² Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Op. Cit.*, 2012, p. 18-20.

³⁰³ “*Policytakers: destinatários de uma política pública, ou seja, aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada*”. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 156 (glossário).

³⁰⁴ SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 18.

³⁰⁵ Há quem defenda que simplicidade, clareza e disponibilidade constituem parâmetros autônomos, todavia, optou-se, neste trabalho, por congregá-los, para fins didáticos, em uma só categoria – ademais, pensa-se que os três indicativos são, igualmente, indispensáveis. V., para quem os critérios discrepam entre si, até mesmo no que concerne à (im)prescindibilidade, Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Op. Cit.*, 2012, p. 18-20.

³⁰⁶ MARINI, Caio. *Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008, p. 37. Disponível em:

É bem verdade que os indicadores *não devem ser interpretados como um reflexo fiel e absoluto da realidade*³⁰⁷. Todavia, prefere-se sua adoção à submissão à oportunismos convenientes sobre os quais outrora mencionou-se. Enquanto norte de controle e concretização, servirão não apenas à ilustração de boa Administração, tendo como propósito, também, sugerir afastamento ou aproximação da intromissão do Judiciário a depender da (i)nação administrativa que, mediante a definição de parâmetros metodológicos objetivos, pode ser mensurada.

2.3.3.2.1 A Modelização Formatada pelo E. Tribunal de Contas da União

Entabulados os critérios ilustrativos de sugestão de bons parâmetros de avaliação de políticas públicas, passa-se a cotejar os indicadores de desempenho – ID – desta, cuja apreciação se sustem em profícua sistematização delineada pelo E. Tribunal de Costas da União através do compartilhamento de suas *técnicas de indicadores de desempenho para auditorias*³⁰⁸.

Cuida-se, não mais, da percepção dos predicativos inerentes à procedimentalização dos mecanismos de análise de escolhas públicas, mas sim, da própria política pública em comento. É dizer, ultrapassado o cotejo das propriedades essenciais e complementares imprescindíveis à técnica de análise de políticas públicas, começa-se a vislumbrar os caracteres que, mediante a utilização da *public policy evaluation*, espera-se, possam ser aferidos e quantificados. E, para tanto, neste primeiro momento, far-se-á a avaliação de *performance* administrativa com supedâneo nas técnicas de indicadores de desempenho formatadas pelo E. TCU.

As análises de políticas públicas deverão perquirir, dentre outras indagações possíveis, a incorporação ou distanciamento dos parâmetros de, *e.g.*, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. O número de ‘e’s que comporão determinada modelização de aferição de desempenho da boa Administração e do bom governo dependerá dos referenciais eleitos e, pois, será variável.

<http://www.mec.gov.mz/POEMA/Biblioteca/MA-S3-Decalogo_da_Boa_Gestao.pdf>. Acesso em: 12/01/15.

³⁰⁷ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 43.

³⁰⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. *Técnica de indicadores de desempenho para auditorias*. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. Disponível em:

No contexto do manual da Corte de Contas da União, a economicidade, para fins de apreciação do desempenho da boa Administração e do bom governo, deve ser enxergada como *standard* que compreende o sopesamento na perspectiva dos *inputs*, *i.e.*, dos recursos utilizados, os dispêndios e os resultados pretendidos, máxime no que toca o aspecto qualitativo de implementação e execução de políticas.

A eficácia, como paradigma indicativo de *performance*, visa a contemplar os *outcomes*, ou seja, a metrificação de alcance dos graus de atingimento das metas vislumbradas pelas opções públicas. E, tal se dará a partir de *standards* de resultado que dirão em que medida os objetivos preestabelecidos foram ou não cumpridos em relação aos *policy takers*³⁰⁹ e, outrossim, a (in)capacidade de extirpar os problemas que motivaram a inclusão de determinada política pública na agenda.

O cariz de efetividade, a seu turno, corresponderá à medição de efeitos positivos e negativos que porventura se imprimam à realidade subjacente ao processo produtivo-decisório de políticas públicas.

O viés avaliativo de eficiência, *pari passu*, congregará, como espécies, as eficiências econômica e administrativa e predicará, quando virtuosa, a relação entre *inputs* e *outputs* e produtividade das escolhas públicas implementadas; em implementação ou; quiçá implementáveis.

Há, ainda, quem indique o critério de equidade, raciocinado como elemento verificador da *homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública*³¹⁰.

Pode-se, assim, esquematizar os quatro ‘e’s – economicidade; eficácia; efetividade e eficiência – *suso* expostos:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/BTCU_indicadores_de_desempenho.pdf>. Acesso em: 17/06/2014.

³⁰⁹ “*Policytakers: destinatários de uma política pública, ou seja, aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada*”. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 157 (glossário).

³¹⁰ Cf. SECCHI, Leonardo *Op. Cit.*, 2013, p. 63, com quem, todavia, não concordamos, tendo em vista que a distribuição homogênea de determinada política pública não necessariamente configurará indicador de desempenho ótimo de determinada atuação política. Isso porque, não raro, a boa Administração Pública deverá, a fim de que satisfaça a maior parte dos administrados, restringir frente de políticas públicas a determinados grupos sociais e; da mesma forma, poderá beneficiar parcelas diminutas da sociedade – ou, a quem preferir, sua minoria –, sem que, necessariamente, isto fira o núcleo essencial do princípio da democracia.



311

Pode-se dizer, com base nisto, que, em apertada síntese, a compreensão dos parâmetros de eficiência se dá, com maior acurácia, em âmbito da apreensão econômica de seu conteúdo informativo. A eficiência, por sua vez, na medida em que correlacionada ao (des)cumprimento de metas de políticas públicas a que se comprometeram os *policy makers*, vê seus paradigmas indicativos, com maior limpidez, sob a ótica social. À efetividade, finalmente, se reserva a senda da ética administrativa.

Retornar-se-á doravante, dada a sua importância no que pertence à metodologia de análise de políticas públicas, à apreciação oportuna dos 3 ‘e’s – ou 4 ‘e’s’.

2.3.3.2.2 A Abordagem Multicritério de Aferição de Desempenho

Cumprir destacar, em cenário pátrio, outro interessantíssimo exemplar de consecução de avaliação de políticas públicas nacional que pretende congrega, a um só tempo, análise econométrica e priorização de investimentos em infraestrutura de transportes de carga³¹².

O modelo proposto visa a, dentre outros propósitos, sugerir a priorização de investimentos em facilidades essenciais de transporte de cargas que, com base em

³¹¹ Diagrama de insumo-produto e as principais dimensões de desempenho, Adaptado de *International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000)*. Viena, 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf>. Acesso em: 08/07/2014. Brasil. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/M anual_ANOP_internet_portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 08/07/2014.

³¹² Para uma análise do modelo matemático proposto, v. KAZAN, Samir. *Proposta de modelo para priorização de investimentos em infraestrutura de transporte de cargas: abordagem multicritério para problemas de fluxos em rede*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP, sob orientação do professor Marcio Mattos Borges de Oliveira, 2013.

abordagem multicritério, concirnam à contrapartidas possíveis à resolução de problemas de fluxos em rede.

Consideraram-se, quando da pesquisa avaliativa de política pública, fatores como custos com frete, tempo de viagem, emissão de CO₂ e desmatamento, a fim de que tais informações esboçassem alternativas com vistas à boa alocação de investimentos públicos. É dizer, para além de oportunidade e conveniência em expender verbas oriundas do erário, exige-se agir com responsabilidade e abrangência de ponderações de opções públicas – o que, viu-se, pode ser obtido através da análise de políticas públicas.

Justifica-se a relevância do suscitado paradigma porquanto, não raro, o direcionamento de recursos do erário vincula-se a percepções dissociadas dos elementares anteriormente mencionados e, pois, de modo unidimensional, pelo que, consoante a abordagem multicritério sugerida, mostra-se salutar e elogiável pluralizar as perspectivas e multidimensionar o processo decisório de políticas públicas.

Definir-se-ão, a partir da análise de políticas públicas, índices de desempenho potencial e valores ótimos – *i.e.*, mediante avaliação conjunta que não se restrinja aos vieses econômicos e ambientais – a que deve a Administração, pretensamente boa, perquirir.

Estruturou-se, assim, modelo matemático que permite identificar potencialidades e deficiências de determinada política pública – *in casu*, relacionada ao transporte de cargas –, com o desiderato de que, quando de sua implementação, considerem-se fluxos interdisciplinares de demandas emergentes – ou, ainda, outrora olvidadas – imprescindíveis ao balizamento de escolhas públicas que, ao cabo, apresentar-se-ão mais consistentes do que à tradicional análise unidimensional. Esclareça-se, todavia, que a medição de *performance* não constitui um fim em si mesmo³¹³.

Outros exemplos de escol há e que igualmente merecem menção honrosa.

³¹³ “Indicadores adequados, confiáveis e disponíveis tempestivamente são excelentes ferramentas de suporte à decisão. Considerados, contudo, seus custos e intrínseca incompletude, há de se tomar o cuidado para que estes não interfiram negativamente no desempenho da organização (governo), seja pelo volume de recursos envolvidos nas áreas fins, seja pela supervalorização dos indicadores por parte das instâncias decisórias. Estas últimas, por um lado, devem ter em mente que qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida, e que outras formas de aquisição de informações acerca do desempenho organizacional, tais como a troca de experiências e impressões interpessoais, não podem ser desprezados. Por outro lado, as áreas meio devem se certificar de que suas ferramentas e processos não sirvam apenas a si próprios. Quaisquer indicadores implementados no setor público devem servir, em última instância, à ampliação da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade”. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores Op. Cit.*, 2012, p. 26.

2.3.3.2.3 O Paradigma do Guia Referencial para Medição de Desempenho da Administração Pública

A experiência do *Guia Referencial para Medição de Desempenho da Administração Pública*³¹⁴, como iniciativa de parametrização da avaliação da performance administrativa, faz jus ao presente destacamento analítico.

A pretensão do aludido Guia é valer como instrumento metodológico que possibilite aos governos, em níveis Federal, estadual e municipal, *áreas ou domínios de políticas públicas, conjuntos de organizações, organizações públicas e suas unidades definirem e mensurarem seu desempenho*³¹⁵.

Corroborar-se, assim, a relevância da aferição do rendimento da Administração como mecanismo imprescindível à gestão estratégica da *res pública* e, pois, da consecução de políticas públicas ilustradoras de bom governo que, espera-se, vão ao encontro das finalidades e do(s) interesse(s) públicos.

Inspira-se o Guia no arcabouço argumentativo do gerencialismo administrativo e na tortuosa empreitada de compatibilizar, a um só tempo, *complexidade e simplicidade*³¹⁶ e; *legalidade e desempenho*³¹⁷.

Justifica-se a medição do trato administrativo porque será possível, através dela, verificar boas – ou execráveis – práticas desempenhadas pela Administração e que, diante do caráter elogiável de determinada opção pública, merecem ser mimetizadas pelo governo executor e, mais do que isto, por outros governos que, atentos, sabem que, ao invés de errarem para aprender, podem agregar conhecimento a partir dos equívocos - e acertos - de outros *policy makers*.

Destaca-se a relevância do Guia porquanto, consoante exaustivamente se expôs na presente pesquisa, os adjetivos ‘*boa*’ – Administração –, ‘*bom*’ – governo –,

³¹⁴ O Guia Referencial de Medição foi apresentado em âmbito do III Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD de Gestão Pública no Painel 12 que, a saber, tratava da Governança para Resultados: Metodologias e experiências recentes. A programação do evento está disponível em: < <http://consad.org.br/evento/iii-congresso/>>. Acesso em 18/10/2014.

³¹⁵ PALVARINI, Bruno. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho na Administração Pública. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2010, p. 2.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ Cf. POLLIT, Christopher; SUMMA, Hilka; LONSDALE, Jeremy; WARNESSE, Marit; MUL, Robert; GIRRE, Xavier. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria Operacional e de Gestão Pública em Cinco Países*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

‘*eficiência*’, ‘*eficácia*’ e ‘*efetividade*’ – como constituintes da noção geral de performance administrativa – são, em essência, notadamente polissêmicos – e, mais do que insto, de índole eminente moral³¹⁸.

Em sendo assim, a peculiaridade que enaltece Guia Referencial para Medição de Desempenho da Administração Pública é a tentativa metodológica de conferir, de modo estruturado, conteúdos mínimos de cada uma dos valores eminentemente morais que sustentam a concretização de uma Administração Pública elogiável. É, por assim dizer, balbucio que visa a inibir idiosincrasias a respeito da boa Administração.

A estruturação do Guia avistou a rija investida de, sem pretensões fictas de construir verdades absolutas e universalmente válidas, ilustrar paradigmas de aferição do desempenho administrativo a partir dos quais possibilitar-se-ão estímulos à melhoria da gestão pública e o (re)direcionamento da Administração de resultados que mais se preocupa com a satisfação do interlocutor do que com a rígida observância de parâmetros estritamente burocráticos.

Apresentam-se, diante disto, algumas indagações dignas de que delas se cogite: a gestão pública, como arcabouço instrumental de realização de finalidades e interesse(s) público(s), deve ser hábil? À Administração Pública, em essência, é imprescindível observar diretrizes de *performance*? Como sabê-la exitosa e elogiar ou glosar seu desempenho? Como quantificar o benfazer da Administração e sugerir manutenções ou alterações nas agendas políticas?

A fim de configurar a – boa – Administração Pública de resultados, o aludido Guia propõe a introdução de critérios definidores da amplitude conceitual do desempenho administrativo.

Desempenho é, de modo sintético, o resultado do somatório entre esforços públicos e resultados concretos. Vale dizer, se se dispõe a Administração a, pretendendo ser apreciável, concretizar resultados que traduzam finalidades e interesse(s) público(s), fundamental é que, para tanto, haja esforços. A confluência destes – que, por evidente, perquirem canalização e otimização por parte da Administração – com aqueles conformará a percepção da extensão do desempenho público. É dizer, quão maiores os

³¹⁸ Índole esta que doravante desafiará a presente dissertação a perquirir a constatação, dentre as esferas de desempenho da boa Administração e do bom governo, a existência uma dimensão ética da seara pública em que se intente amalgamar ética e moral e, com isto, reduzir a subjetividade da moral e conferir-lhe a objetividade da ética, a fim de que os conceitos de ‘*boa*’ e ‘*bom*’ possam ser

índices de materialização das perspectivas políticas previamente delineadas, igualmente elevados serão os indicativos de *performance* da Administração Pública que, essencialmente boa, é cumpridora do que se dispõe, de acordo com as opções políticas, a edificar.

Constata-se, assim, o caráter cambiante do alcance do desempenho da Administração. Inúmeras são as possibilidades de esforço ou inércia administrativas e, outrossim, incontáveis as variáveis que influirão nos resultados que porventura decorrerão das escolhas públicas. Determinada atuação ou inação administrativa em âmbito federal, *v.g.*, acaso desenvolvida de modo idêntico na seara municipal, poderá apresentar – e provavelmente apresentará – resultados dessemelhantes. Em sendo assim, *desempenho é um conceito peculiar para cada organização, ou seja, um construto específico, para cada objeto*³¹⁹.

Em virtude do variegado plantel de alternativas de escolhas públicas, resta corroborada a importância da iniciativa de modelização da ordenação do desempenho da Administração para que se produza a construção de um *acordo sobre o conceito de desempenho no setor público*³²⁰.

Passa-se a, ilustrado o elastério conceitual do desempenho público, delimitar a ideia de *gestão do desempenho* da Administração que, para Bruno Palvarini:

[...] constitui um conjunto sistemático de ações que buscam definir o conjunto de resultados a serem alcançados e os esforços e capacidades necessários para seu alcance, incluindo-se a definição de mecanismos de alinhamento de estruturas implementadoras e de sistemática de monitoramento e avaliação³²¹.

A compreensão da gestão do desempenho, enquanto encadeamento de medidas políticas que visam a atingir objetivos públicos, impacta a própria aferição da boa Administração.

A partir da modelagem da gestão do desempenho, torna-se possível o monitoramento administrativo e, por conseguinte, a mensuração da Administração. E, sem que haja mecanismos de aferição do desempenho dos *policy makers*, resta

compreendidos com maior acerto e, mais do que isto, permita-se maior grau de controlabilidade de seu cumprimento ou inobservância.

³¹⁹ *Idem*, p. 4.

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ *Ibidem*.

dificultada a ilustração da boa Administração cujo conteúdo, como reiteradamente se afirmou no presente trabalho, tem caráter moral e, pois, dinâmico, na medida em que, a depender do(s) interesse(s) público(s) dos *policy takers*, cambia sua silhueta.

A ideia de quantificar a Administração Pública, conquanto exemplar, não se exaure de *per se*. É preciso que, concomitantemente aos caracteres métricos acerca da (in)aptidão da Administração, exponham indicadores que contribuam à prospecção de soluções e, principalmente, a adequação dos resultados obtidos à peculiaridades administrativas. Isto porque, corroborando o caráter pluralista intrínseco às políticas públicas, ações idênticas têm, não raro, conseqüências diversas, a desafiar o cientista político e perito avaliador a anteverem tais variáveis e, a par delas, confeccionar modelos multimorfos.

O Guia propõe, ainda, para fins de delimitação da *performance* administrativa, o estabelecimento de valores-meta, os quais, servirão como parâmetros ótimos de aproximação ou distanciamento da boa Administração Pública. A quantificação do desempenho público pressuporia, portanto, similitude entre os valores obtidos no ato de mensuração de desempenho e valores-meta correspondentes às intenções da Administração.

Para tanto, além dos padrões *interna corporis* da Administração em cujo lócus se dá o vislumbre analítica, será preciso outrossim ponderar metas de resultado correspondente a um *benchmark*, *i.e.*, processo de pesquisa comparado cuja apreciação mais detalhada dar-se-á no item subsequente.

Será possível, com base nisto, equacionar metas atuais, quais sejam, aquelas relativas à Administração objeto de medição e; medidas ideais, as quais, nortearão a mensuração. Neste mister, explana Bruno Palvarini que:

Trata-se, assim de uma mensuração agregada e ponderada que permitirá a geração de uma medida síntese do desempenho, uma nota global, que, de certa forma, carrega consigo um componente avaliativo (do real apurado em relação a um ideal). O desafio do Guia é proporcionar a construção de modelos específicos de mensuração do desempenho. Logo, isto implica a definição de variáveis (aspectos ou dimensões) do desempenho que devem ser consideradas (incluídas no modelo). Trata-se, portanto, de um modelo lógico-dedutivo, que inclui variáveis sugeridas pela literatura e estabelece uma ordem de causalidade entre elas: desempenho = aspectos relativos aos esforços + aspectos relativos aos resultados; ou seja, um conjunto de esforços que (presumivelmente) causam um conjunto de resultados³²².

³²² *Idem*, p. 4-5.

Decerto o aspecto matemático da medição é fundamental à obtenção de índices concernentes à exímia ou péssima Administração. No entanto, a contribuição do Guia Referencial para Medição de Desempenho da Administração Pública exacerba a esfera algébrica e incorpora, no campo da análise de políticas públicas, novas perspectivas possíveis de conformação de boa Administração. Além dos horizontes de eficiência; eficácia e; efetividade há outras dimensões de aferição de resultado, sobre as quais se passa a expor.

Sugere o referido Guia que, concomitantemente ao 3'e's proemiais anteriormente apreciados, há outros indicadores, a saber, a) economicidade; b) excelência e; c) execução que, enquanto categorias autônomas, compõe os 6'e's de quantificadores de *performance* administrativa apresentados pela proposta metodológica. Passa-se a deles tratar com a ressalva, por evidente, de que os arcabouços conceituais podem porventura discrepar dos anteriormente cotejados. Afinal, como outrora se mencionou, há diferentes modelizações de desempenho da boa Administração que, por conseguinte, apresentam parâmetros igualmente díspares.

A eficiência, consoante o Guia, corresponde a interdependência entre insumos e os *outputs* que daqueles advieram, *i.e.*, a contrabalança entre custos de produção – e, certamente, embora não se afirme na sugestão, os custos de transação – e os produtos gerados.

O viés de eficácia remete a ordenação entre quantidade e disponibilidade de produtos e serviços públicos e, *pari passu*, a avaliação qualitativa do que efetivamente se entregou aos *policy takers*.

A efetividade, por sua vez, concerniria à mensuração dos impactos gerados pelos *outputs*. Noutra dizer, *a efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado*³²³.

Pode-se perceber, ainda assim, que, nalguma medida, a amplitude conceitual dos 3'e's outrora manejados e estes, de agora, convergem, a evidenciar a complementaridade, a despeito de eventuais divergências, das abordagens metodológicas.

³²³ *Idem*, p. 8.

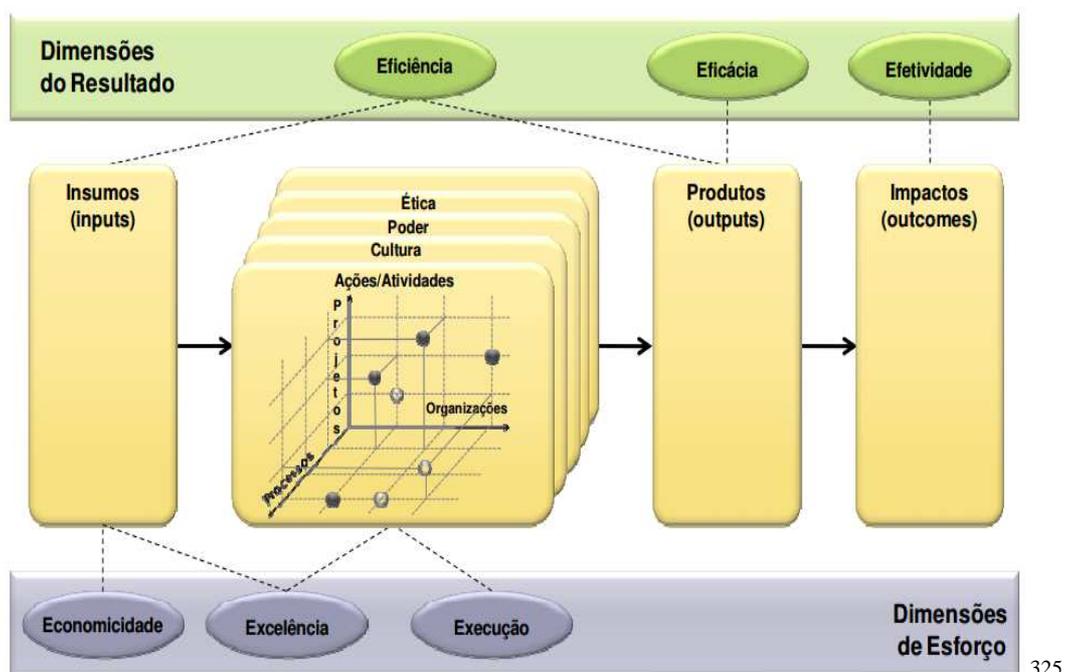
Além dos 3 'e's prosceniais, o Guia referencial insere os espectros de desempenho afetos à economicidade; execução e; excelência como indicadores singulares e destacados dos demais na cadeia de aferição de desempenho da boa Administração Pública e do bom governo.

A economicidade, de acordo com a exposição do Guia, ilustra a maximização de resultados com a minimização de ônus, o que, com acertado consenso, coincide com o que discorre a doutrina abalizada. É preciso que, para fins de cumprimento do vetor da economicidade, resida manutenção do equilíbrio da equação da composição entre custos e produtos na alocação de *inputs*.

A mensuração da execução como critério de desempenho perquire a adequação de planos de execução e projetos básicos às suas realizações concretas, talqualmente estabelecidos no momento de cogitação de políticas públicas.

O índice de excelência, finalmente, alude a *conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal*³²⁴.

Os 6 'e's introduzidos pelo Guia metodológico podem, com propósitos esquemático-facilitadores, serem assim expostos:



³²⁴ *Ibidem.*

Depreende-se da visualização da apresentação infográfica a ideia de eficiência como o elo ótimo entre os *inputs* e os *outputs*, *i.e.*, os custos de produção – e, reitere-se, os custos de transação – e os produtos que deles se originaram. No processo de acoplamento do binômio insumos-produtos, as variáveis de ética; poder; cultura; organizações; processos e; efetivas ações influirão, de modo determinante, nas materializações conseguintes, do mesmo modo em que, como se viu na presente dissertação, interferirão no processo decisório de políticas públicas.

A eficácia, como *suso* pontuada, pode ser observada através da relação entre os *outputs* e os aspectos qualitativos a eles inerentes e, ademais, impositivos.

A efetividade, então traduzida pelos impactos oriundos das escolhas públicas apostas, se compõe da análise *ex post* de opções políticas, pelo que demandar-se-á, do avalista, o cotejo consequentialista de políticas públicas e, pois, de cariz econômico.

A seu turno, economicidade; excelência e; execução aparecem como conectores no processo de implementação de políticas, através dos quais, visa-se a aferir o desempenho administrativo, quando da disposição dos insumos, à luz das regras do jogo político e, com isto, das circunstâncias incompletas e notadamente cambiantes que se dão no âmago das esferas de, *v.g.*, poder e organizações de poder.

A construção metodológica do Guia, entretanto, sem infirmar seu brilhantismo, edifica *novos* pilares de análise do desempenho da Administração que, de algum modo, se encontram subsumidos nos 3 ‘*e*’s inicialmente contemplados pela sistematização do E. Tribunal de Costas da União anteriormente vislumbrados.

A economicidade, conceituada como ponderação entre realizações e dispêndios, reflete, com maestria, a essência econômica do princípio de eficiência, constituindo uma – de perfil economicista – dentre as tantas de suas facetas. A eficiência, não há dúvidas, se caracteriza por mais – muito mais – do que o mero cumprimento de padrões de economicidade. A grande questão é verificar a (im)pertinência da autonomia do indicador de economicidade diante da abrangência da eficiência. É que, ao menos em termos regulatórios, hipóteses há em que *menos, não raro, é mais*³²⁶, de modo que a

³²⁵ MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Guia de governança para resultados*. Ed. Publix, 2010.

³²⁶ Superegulação produz subregulação, *Quien todo lo quiere, todo lo pierde*. é o que se costuma dizer. Quão mais agressiva é a atuação estatal para controlar o mercado, menos regulação sua atuação efetivamente produz. Quanto maior a regulação, menor o espaço para os *trade offs* necessários. Quanto menor a possibilidade de *trade off*, menor a possibilidade de que se satisfaçam, eficientemente, as

pulverização de ‘e’s pode, eventualmente, impedir a obtenção dos propósitos pretendidos pela avaliação de desempenho da Administração Pública e, pois, mascarar resultados:

[...] Claro, não se ignora que o excesso de controle equivaleria ao não-controle, isto é, acarretaria a supressão do discernimento, da inovação criativa e da maleabilidade – pressupostos da gestão eficaz e voltada ao cumprimento dos objetivos constitucionais do art. 3º da CF, entre os quais o “bem de todos”³²⁷.

A execução, de modo análogo, integra, *a priori*, o espectro atinente à eficácia administrativa, através da qual, deve o Estado cumprir, enquanto *policy maker*, as finalidades e o(s) interesse(s) público(s) com os quais se comprometeu. Vale dizer, a ideia de execução, então trazida pelo Guia, converge à noção de eficácia, anteriormente apreciada, a partir da compreensão segundo a qual se exige que tal comprometimento se dê com elevado quilate.

A excelência, por sua vez, concomita com o princípio de efetividade, na medida em que visa a conformar os graus de satisfação dos *policy takers* no que toca as opções públicas implementadas pelos *policy makers*. Neste aspecto, quão maiores os níveis de excelência administrativa, igualmente expressivos serão os dados métricos atinentes a efetividade da Administração.

Pelo exposto, os 6 ‘e’s poderiam contrair-se em 3 ‘e’s, como outrora asseverado ou, como doravante se pontuará, em 4 ‘e’s, a partir da inclusão da dimensão ética da Administração Pública como elementar indispensável a aferição de sua *performance* e, mais do que isto, como variável indigitada à salutar compreensão do arcabouço axiológico de boa Administração e do bom governos, os quais, certamente, demandam a objetivação pretendida pela presente dissertação.

Dito isto, ademais, o Guia referencial não se exaure na delimitação dos 6 ‘e’s. Mais há para ser elogiado, o que agora se passa a fazer.

2.3.3.2.3.1 Subdimensões de performance insertas na modelização dos 6Es

necessidades humanas. V., quanto ao tema, SUNSTEIN, Cass. *Paradoxes of the Regulatory State*. The University of Chicago Law Review, v. 57, n. 2, 1990.

³²⁷ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 10.

O estudo oferece, ainda, especificação de subdimensões pormenorizadas – o que, não há dúvidas, vai ao encontro das pretensões de objetivação da metrificação do desempenho da Administração Pública e, pois, pretendidas pela presente pesquisa – acerca de cada um *6'e's*, as quais serão, a seguir, apresentadas e *a posteriori* comentadas.

2.3.3.2.3.1.1 A Subdimensão de Eficiência

Começa-se³²⁸, pois, pela eficiência:

Dimensões	Subdimensões
E₁ Eficiência	<p>1.1 Custo-efetividade: relação entre os insumos para a prestação de um determinado serviço ou elaboração de um produto e a efetividade, ou seja, entende-se pelo grau de contribuição de um programa ou ação na consecução de metas e objetivos de impacto fixados para reduzir as dimensões de um problema ou melhorar uma dada situação.</p> <p>1.2 Produtividade: relação entre o nível de produção (serviços e produtos) e os recursos utilizados, seja o capital humano, imobilizado, investimentos e o tempo.</p> <p>1.3 Tempo: tempo decorrido entre o início e o fim de um determinado programa, projeto ou processo.</p> <p>1.4 Custo unitário: conjunto de custos (fixos, variáveis, reais, atribuídos, específicos e não específicos) a ser imputados a uma atividade por cada unidade de produto ou serviço gerado.</p> <p>1.5 Custo-benefício (qualidade do gasto): relação</p>

³²⁸ As tabelas que a partir de agora dar-se-á conhecimento se encontram inclusas no trabalho já mencionado de Bruno Palvarini e o conteúdo retrata *ipsis litteris* as anotações do autor. Optou-se, porém, por mera organização didática, individualizar os *Es* e reordenar as dimensões para, a fim de que se mantenha a coerência com o seguimento lógico esposado pelo presente trabalho, recolocar a eficiência como sendo o primeiro nível de avaliação de desempenho, seguido pelos parâmetros de eficácia e de efetividade e, após, pelos três critérios informados pela obra mencionada.

³²⁹ PALVARINI, Bruno. *Op. Cit.*, 2010, p. 9.

	entre os dispêndios realizados por um determinado sistema e os retornos obtidos por conta desses dispêndios, apresenta a relação entre os insumos e os produtos gerados.
--	--

De plano se percebe que o Guia enxerga a complexidade da delimitação da noção de eficiência e, a fim de relativizar a dificultosa tarefa de circunscrever seu conteúdo, a define como elementar quinquipartite de desempenho e, pois, composta pelas nuances do custo-efetividade; produtividade; tempo; custo unitário e; custo-benefício.

O custo-efetividade, explica o Guia referencial, concerne à equação entre, de um lado, a alocação de insumos e recursos e, de outro, os índices de proveito que podem ser gerados através deles. Quão maiores os benefícios advindos pela implementação de certa medida, em maior grau restará justificada a opção pública em fazê-lo, por mais dispendioso que possa aprioristicamente parecer. Cuida-se, nalguma medida, de releitura administrativa do teorema de Coase, já mencionado e explanado na presente pesquisa, através do qual, em sua, há prejuízos aparentes que ainda assim merecem manutenção sempre que sua extirpação conduzir a pioria da situação objeto de análise. É dizer, se a sanatória do vício retratar vicissitudes ainda maiores do que sua permanência, não há que se falar em censura, mas sim em convalidação.

O viés de produtividade pondera, no âmago da eficiência, a interdependência entre os resultados de produção e os inúmeros custos, inclusive os de transação, que influíram nos índices de entrega de produtos e serviços por parte dos *policy makers*.

E, todos os caracteres da eficiência demandam análise que afira o critério temporal da cogitação, implementação e execução das opções públicas eleitas. É que, a despeito do menor dispêndio ou de maiores níveis de produtividade, nada ou pouco interessaria à boa Administração tampouco ao bom governo que tal se dê de modo paulatino, demorado e incapaz de satisfazer, em tempo, as demandas do(s) interesse(s) público(s). É preciso, pois, agilidade administrativa para, com a mesma celeridade com que surgem as vicissitudes que perquirem atuação da Administração, esta possa enfrentá-las a altura e com dromologia adequada.

Demais disso, será preciso verificar o custo unitário de cada uma das variáveis que, em concomitância, somam os custos de produção.

Mostra-se interessante e de fundamental relevância tal apreciação porquanto se torna possível extirpar determinado custo especificamente considerado, sem que o projeto como um todo precise ser desconsiderado, o que, além de contribuir para a execução global do objeto da escolha pública em exame, fomenta a celeridade administrativa quando da perquirição de soluções e alternativas.

É, por assim dizer, a aplicação de repercussão econômica, em matéria de análise de políticas públicas, dos princípios da instrumentalidade e da aproveitabilidade administrativos.

Finalmente, o custo-benefício, cujo conceito costuma coincidir, equivocadamente, em razão do exacerbado reducionismo, com os critério de custo-efetividade e de custo unitário, revela a coordenação entre expensas necessárias e recompensas auferidas. Difere aquele do custo-efetividade porque restringe-se a apreciação algébrica, sem que se verifiquem variantes secundárias de proveito e; do custo unitário porque se verifica em consonância com os demais custos.

A eficiência, portanto, como ilação vedativa de desperdícios administrativos, tem dupla função irradiante: propulsiona a concretização de políticas públicas e resulta em desestímulo à corrupção. Com maior transparência, então incrementada pela feição internética da boa Administração digital contemporânea, o dever de administrar bem se submete à supervisão constante de seu (des)cumprimento.

2.3.3.2.3.1.2 A Subdimensão de Eficácia

Ultrapassada a eficiência, segue o Guia à abordagem do paradigma da eficácia da Administração:

Tabela 2³³⁰	
Dimensões	Subdimensões
E₂Eficácia	<p>2.1 Quantidade / Volume: é o nível de oferta e disponibilidade de um bens ou serviços gerado por um determinado sistema (organização, programa, política pública, rede etc.).</p> <p>2.2 Qualidade do produto / serviço: representa a</p>

³³⁰ *Ibidem.*

	<p>adequação entre as características dos produtos e serviços entregues, e os requisitos e necessidades dos beneficiários.</p> <p>2.3 Acessibilidade e Equidade: é a capacidade de disponibilizar bens e serviços equitativamente e fornecê-los de forma equânime, atendendo igualmente as necessidades dos beneficiários e a sociedade.</p> <p>2.4 Cobertura: corresponde à relação entre a população atendida sobre a que deveria ser atendida com bens ou serviços públicos gerados por um determinado sistema (organização, programa, política pública, rede etc.).</p> <p>2.5 Risco: avalia a probabilidade de um determinado sistema assegurar a entrega de bens e serviços para determinados beneficiários e a população.</p>
--	---

A eficácia administrativa ratifica, portanto, a junção dos aspectos qualitativos e quantitativos e, também, da amplitude que se atinge mediante a consecução das opções políticas. Isto quer significar que, para fins de constatação acerca da (in)eficiência administrativa, faz-se necessário apurar os índices de oferta e disponibilidade de bens ou serviços públicos edificados pelos *policy makers*.

Pouco ou quase nada adiantaria o desenvolvimento de políticas públicas que a ninguém se dispusessem a servir, seja por questões de ordem técnica, seja por questões de ausência de planejamento e de mensuração equívoca do quantitativo de destinatários de suas materializações, *i.e.*, destituído de cobertura ampla.

E, como não poderia deixar de ser, por se tratarem de variáveis notadamente incompletas, mostra-se indispensável que o processo decisório de políticas e as demais constituintes do ciclo de políticas públicas contemplem matrizes de risco que, por oportuno, poderão mitigar ou até mesmo extinguir os impactos de circunstâncias imprevistas.

Outrossim inócua seria a elaboração de opções públicas que olvidassem os aspectos qualitativos dos produtos ou serviços entregues ou postos à disposição dos *policy takers* e, do mesmo modo, pouco ou nada relevantes seriam aquelas que,

inacessíveis ou desiguais, apenas satisfizessem à reduzido número de destinatários e satisfizessem à quase ínfimo quantitativo de fragmentos sociais.

2.3.3.2.3.1.2 A Subdimensão de Efetividade

No que tange a efetividade, assim a ilustra o Guia:

Tabela 3 ³³¹	
Dimensões	Subdimensões
E ₃ Efetividade	<p>3.1. Impacto Final: é o resultado gerado pelos produtos e serviços de um determinado sistema (organização, programa, política pública, rede etc.) no beneficiário final, ou seja, na sociedade.</p> <p>3.2. Impacto Intermediário: é o resultado intermediário gerado pelos produtos e serviços de um determinado sistema (organização, programa, política pública, setor rede etc.) em seu beneficiário direto.</p>

O referencial metodológico exprime a efetividade como parâmetro na cadeia de desempenho segundo o qual medir-se-ão os índices de desempenho mediante a aferição dos diferentes níveis de impacto, a saber, os graus intermediário e final, ambos de perfil subjetivo.

Efetividade é, pois, sinônimo de consequência – aqui compreendida não no sentido de adequação entre meios e fins, *i.e.*, entre expectativas e realizações de políticas públicas – advindos de implementações de escolhas públicas, desejados ou não.

Trata-se, portanto, da apreciação das concretizações decorrentes de políticas públicas, sejam elas boas ou ruins, o que não escapa à boa Administração:

[...] efetividade: é o mais complexo dos três conceitos [*i.e.*, além de eficiência e eficácia], em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e

³³¹ PALVARINI, Bruno. *Op. Cit.*, 2010, p. 8.

responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. Grifou-se³³².

Isso porque, tanto o impacto intermediário quanto o impacto final dizem respeito aos destinatários de políticas públicas, *i.e.*, a mensuração, de cariz consequencialista, dos resultados obtidos a partir da implementação de escolhas públicas dar-se-á sob o ponto de vista dos beneficiários diretos, ou seja, o indivíduo singularmente considerado e; da perspectiva da sociedade como um todo, a qual se nomeia beneficiária final e que, portanto, se traduz na verificação do impacto final da materialização de opções políticas em relação aos sujeitos que delas tanto esperam e anseiam.

Outros 'e's são mencionados pelo Referencial abordado e fazem jus a apreciação pela presente dissertação.

Passa-se a fazê-lo.

2.3.3.2.3.1.3 Os Novéis 3'e's e as Subdimensões de Execução, Excelência e Economicidade

Doravante, segue o Guia a tratar dos indicadores de desempenho da Administração Pública e, neste mister, o faz destacando os próximos 3Es inaugurados pelo referencial em comento:

Tabela 4 ³³³	
Dimensões	Subdimensões
E ₄ Execução	<p>4.1 Execução financeira: relação entre o volume de recursos disponibilizados pelo orçamento e o nível de utilização desses recursos visando atender à realização de etapas e/ou atividades de um programa, projeto ou processo (finalísticos ou de suporte).</p> <p>4.2 Execução física: relação entre o volume de</p>

³³² TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 175.

³³³ PALVARINI, Bruno. *Op. Cit.*, 2010, p. 9-10.

	<p>produtos previstos para serem entregues pelo orçamento e o nível de entrega desses produtos, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades.</p>
E₅Excelência	<p>5.1 Conformidade em relação a padrões de excelência gerencial (IAGP).</p> <p>5.2 Conformidade: representa a adequação dos projetos, ações e processos aos padrões e requisitos definidos. Exemplos: retrabalhos, erros, responsabilidade ambiental, infraestrutura (conforto etc.), medidas e especificações, segurança (acidentes por horas trabalhadas), transparência, confidencialidade, acessibilidade, confiabilidade, inovação, prazo etc.</p> <p>5.3 Riscos: avalia a probabilidade de ocorrência de falhas ou a entrega de produtos fora das especificações estabelecidas nos processos ou nos programas, de modo que isso possa provocar a insatisfação das partes envolvidas.</p> <p>5.4 Causalidade: é a avaliação de fatores precedentes que impactam ou influenciam o comportamento ou resultado subsequente, sendo, deste modo, indicadores que avaliam a adequação à padrões, normas e especificações.</p> <p>5.5 Comunicação: é a avaliação da fluxos de informação e seus canais, averiguando a existência ou não de falhas no processo de comunicação.</p>
E₆Economicidade	<p>6.1 Quantidade de recursos: é o nível de oferta e disponibilidade de um produto ou serviço gerado por um determinado fornecedor ou sistema (organização, programa, política pública, setor rede etc.).</p> <p>6.2 Qualidade dos recursos: representa a adequação entre as características dos produtos e serviços adquiridos, e os requisitos e necessidades da organização (ou Governo).</p> <p>6.3 Acessibilidade: é a capacidade de captar bens e serviços equitativamente e fornecê-los de forma equânime, atendendo igualmente as necessidades</p>

	<p>dos beneficiários e a sociedade.</p> <p>6.4 Cobertura: é a avaliação do nível de abrangência de um determinado insumo crítico para a execução de programas, projetos, processos, sendo desta forma um insumo que requer alta disponibilidade.</p> <p>6.5 Risco: Avalia a possibilidade de ocorrência de falhas no fornecimento de recursos para prover programas, projetos e processos.</p>
--	--

Adiantou-se outrora que, a despeito da elogiável a teorização de novos 'e's para fins de quantificação de desempenho da Administração, estes poderiam ser compreendidos, sem quaisquer prejuízos, ao invés de categorias autônomas, como constituintes dos 3'e's de eficiência; eficácia e; efetividade. Tanto é assim que, ao desenvolver os 3'e's relativamente inovadores de execução; excelência e; economicidade, o Guia o faz valendo-se de parâmetros que já compunham os vetores de *performance* anteriormente estudados.

O viés de execução, segundo o referencial metodológico, teria como encargo a apreciação das modalidades de execução financeira e física. Aquela, de perfil financeiro, remeteria à correlação entre recursos orçamentários e sua (in)utilização, a qual, como visto em momento oportuno, se relaciona com a ausência ou inabilidade dos instrumentos de planejamento desenvolvidos ou omitidos pela Administração. Esta, de cariz físico, retrata o encadeamento entre produtos a que se comprometeram os *policy makers* a entregar e os quantitativos de sua efetiva entrega. Novamente aqui, o conteúdo informativo do caractere de execução se assemelha notadamente ao conceito de eficácia administrativa. Isto porque, a verificação de simetria entre orçamento e concretização e; entre oferecimento e fruição coincide com as pretensões eficaciais da Administração.

A noção de economicidade, conquanto costumeiramente assimilada à eficiência, possui caracteres delimitados pelo Guia que mais se mostram parelhos também à eficácia administrativa, aqui compreendida em seu viés social de adequação entre pretensões e implementações. É que, as variáveis de acessibilidade, amplitude de cobertura, previsão de riscos e os aspectos qualitativos do que produziu(ram) os *policy makers* outrossim têm guarida, nos moldes propostos pelo Guia em comento, nos indicativos de eficácia da Administração Pública.

O *standard* de excelência, no entanto, é preciso reconhecer, merece maior aprofundamento e destaque.

Os elementares de risco se mantêm presentes, talqualmente se dá para fins de cotejo da eficácia da Administração, a evidenciar a imprescindibilidade de sua consideração³³⁴. Há, porém, muito mais a ser verificado.

O paradigma da excelência pode colaborar vertiginosamente à compreensão da boa Administração Pública. Vê-se o porquê desta afirmação.

A boa governança é, pelo que até aqui se expôs, aquela em cujo âmbito os resultados perquiridos são, tanto quanto possíveis, alcançados. Contudo, para que as metas se estabeleçam e se cumpram, faz-se necessário que a Administração pretensamente boa conheça, à exaustão, as pretensões dos destinatários de suas concretizações:

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou empresas, criando valor público. Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto-orientados para resultados. Também não basta apenas defini-los bem, pois resultados não são autoexecutáveis³³⁵.

Imprescindível, pois, que a Administração nomeadamente boa exerça sua governança pautada na legitimidade do diálogo. E, para tanto, é preciso estruturar modelos de excelência da gestão pública, a fim de que se perceba se a Administração Pública é, de fato, boa, péssima ou razoável.

O guia apregoa que, no que toca ao desempenho da Administração, faz-se necessário que haja conformidade em relação a padrões de excelência gerencial. Indaga-se, desta feita: que padrões seriam estes? Quem os estabelece? Seriam os índices de excelência universalmente aplicáveis? Ou tão-só circunstanciais?

Aclarar-se-ão os questionamentos à luz do vislumbre do Decreto nº 5.378/05 que teve por finalidade a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. Afirma-se, no bojo do Decreto, que sua pretensão

³³⁴ Afinal, se há razão em quem assim pensa, vivencia-se a sociedade de risco anunciada por BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

³³⁵ MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Op. Cit.*. 2010, p. 29.

é, dentre outras, *contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos*³³⁶ e seus objetivos concernem à, v.g.:

Art. 2º, do Decreto 5.378/05. [...] consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética³³⁷.

Para tanto, o mesmo Decreto nº 5.378/05 regulamenta que, para fins de cumprimento dos desideratos e metas do GESPÚBLICA, o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização deve:

Art. 3º, do Decreto 5.378/05. Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7o, deverá:

IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal³³⁸.

O predito modelo de excelência serve de supedâneo a formulação de critérios para avaliação da gestão pública³³⁹ e, com base nisto, a fim de que se perfaça o predicativo de sublimidade na Administração Pública, imperioso que preencham os *policy makers* os requisitos de excelência gerencial, a saber, consoante o que traçou a Fundação

³³⁶ Art. 1º, Decreto 5.378/05. Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.

³³⁷ É o que diz o art. 2º do Decreto 5.378/05: O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem [...].

³³⁸ O mesmo art. 3º do aludido decreto registra incumbências igualmente importantes à conformação da boa Administração Pública, a saber: Art. 3º, Decreto 5.378/05. Para consecução do disposto nos arts. 1o e 2o, o GESPÚBLICA, por meio do Comitê Gestor de que trata o art. 7o, deverá: I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização; II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas; III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão [...].

³³⁹ Art. 4º, Decreto 5.378/05. Os critérios para avaliação da gestão de que trata este Decreto serão estabelecidos em consonância com o modelo de excelência em gestão pública.

Nacional de Qualidade, *liderança; estratégias e planos; clientes; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos; e resultados*³⁴⁰.

Os critérios de excelência, em concomitância, se transladam da seara das administrações meramente privadas e se traduzem no paradigma de excelência em gestão pública.

A Administração Pública que visa a ser excelente, *i.e.*, aprimorar-se no *iter* da boa Administração, precisa estimular a liderança dos *policy makers* e viabilizar, para fins de conferência de legitimidade, o controle de seus resultados.

Requer-se dela, ainda, que venha a estruturar planos estratégicos de atuação, com o fito de que, de modo técnico, a gestão estratégia da *res* pública impeça desperdícios e recomende a manutenção de políticas públicas, sua supressão ou, ainda, a inércia estatal que, a depender da hipótese, constitui, outrossim, legítima opção pública.

Deverá o bom governo traçar metas que permitam com que se afirmem o atingimento, ou não, dos parâmetros de, *v.g.*, eficiência, eficácia e efetividade administrativas; focar na perspectiva dos *policy takers*, afinal, como constantemente se insistiu na presente pesquisa, boa será a Administração que satisfizer os interesse(s) público(s) a ela demandados – o que se lhe exige, pois, conhecê-los mediante o estímulo participativo dos consumidores políticos, quer atuais, quer potenciais; seja em âmbito específico ou plural, afeto a sociedade como um todo.

Faz-se necessário, pois, que conheça a Administração as demandas sociais e os requerimentos dos destinatários de políticas públicas, o que, como reiteradamente se afirmou, é indispensável à caracterização da excelência da Administração e, para tanto, faz-se necessário que haja informação e conhecimento armazenados para que os *policy makers* saibam *o que fazer, como fazer, para quem fazer e quando fazer*, de modo técnico, estruturado, consciente e interligado com outras boas práticas administrativas, o que se torna possível, *v.g.*, com a edificação de de experiências comparadas organizadas em *benchmarks* e *think thanks* que, doravante, serão oportunamente apreciados.

Será preciso, inclusive, procedimentalizar a mensuração do desempenho da Administração Pública com vistas a que o *iter* decisório de políticas públicas seja cotejado de modo sistemático com as variáveis possíveis do processo político, com o

³⁴⁰ Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/avaliar-se/pnq/ciclo-de-premiacao/criterios-de-excelencia>>. Acesso em: 22/11/14.

fito de que se garanta, tanto quanto possível, o distanciamento crítico perquirido a fim de que se confira validade científica às avaliações produzidas.

E, por derradeiro, não poderá olvidar a pretensa boa Administração a incumbência de criterizar as metas perquiridas e apreciar um sem número de referenciais comparativos com o desiderato de que os resultados da Administração Pública *sub exame* sejam ladeados dos níveis obtidos internamente e, *pari passu*, aos índices de *performance* de outras Administrações paradigmáticas. Há possibilidades de aprendizado assaz maiores – e, certamente, menos deletérias – com os erros de outrem do que com os próprios equívocos. Os destinatários de políticas públicas, primevos prejudicados por eventuais falhas e imperfeições administrativas, decerto agradecerão.

O redirecionamento do eixo focal da Administração, outrora burocrático e agora perseguidor de resultados, se alinha com a impreterível premência de aprimoramento das estruturas de Estado que possibilita a primazia do cumprimento de interesse(s) público(s).

Como pano de fundo da mensuração do desempenho governativo, no que toca o viés de excelência perquirido pela Administração, tem-se a constatação da imprescindibilidade da releitura da amplitude da discricionariedade administrativa.

Consoante sugerido anteriormente pela presente dissertação, a substituição do conservadorismo burocrático propicia a compreensão de graus de vinculação que, em substituição ao vetusto perfil discricionário-absoluto de políticas públicas – convergem à ilustração de, quando muito, uma espécie de discricionariedade limitada ou condicionada à concretização de finalidades públicas:

A Administração Publica não tem liberdade nem vontade que não as concedidas e determinadas pela Constituição e pela lei (ou seja, pelo povo) e, nesse caso, são matérias de sua discrição apenas as estratégias, mecanismos e instrumentos a serem adotados na aplicação da lei, no objetivo de conseguir os seus plenos efeitos, na forma mais eficiente possível³⁴¹.

A aproximação entre Administração e seus destinatários se apresenta como *conditio sine qua non* à satisfação, que àquela incumbe, dos requerimentos destes. Afinal, parafraseando Vinicius de Moraes, sem conhecê-los, como sabê-los? Perscruta-

³⁴¹ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, *Instrumento para Avaliação d a Gestão Pública*, Brasília, MP, SEGEP, 2014, p. 2.

se, com isto, como sugerido por Jessé Torres Pereira Junior, *o traslado da Administração monológica àquela de perfil dialógico*³⁴².

A equidistância entre *policy makers* e *policy takers* deve adequar-se a formulação de pretensões e seu indispensável, tanto quanto possível, atendimento. E, neste aspecto, tem lugar a mensuração da comunicabilidade da Administração como índice constitutivo dos parâmetros de excelência administrativa. Boa será, portanto, a Administração Pública que seja hábil em, principalmente, ouvir seus consumidores políticos.

O Guia propõe, destarte, que a medição da conformidade em relação a padrões de excelência gerencial se constitua mediante a quantificação dos elementares *suso* expostos, a pressupor, *a contínua sinergia entre as políticas públicas e o estabelecimento pactuado de metas e resultados*³⁴³. Dar-se-á importância, outrossim, à conformidade entre pretensos projetos de execução e os requisitos que se lhes impõe e o caractere da causalidade, compreendido enquanto mecanismo de estudo prévio de impacto com base em análises comparadas, seja de outras Administrações, seja da própria entidade governativa avalista.

Alicerça-se a proposta de metodologia de excelência³⁴⁴, em suma, no ímpeto de comprovar o equívoco do lugar-comum segundo o qual o que é público não pode ser bom, tampouco excelente³⁴⁵. O Modelo de Excelência em Gestão Pública visa a provar, pois, que é plenamente viável que a esfera pública seja orientada por parâmetros de resultado de índole notadamente privada, *i.e.*, *é preciso ser excelente sem deixar de ser*

³⁴² Acerca da Administração Pública consensual, vetor contemporâneo que emerge com ênfase na senda administrativa pátria, assim se posiciona Pereira Junior, para quem: “*O estado pós-moderno apresenta, ainda, a mediação como uma de suas características principais. O estado mediador consiste no emprego, em larga escala, de métodos e técnicas consensuais e negociais pelo poder público. A função estatal de mediação busca o alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, mercê da inclusão dos cidadãos no processo de definição e densificação do interesse público*”. Cf. JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *Op. Cit.*, 2013, n. 1, abr. 2013, p. 2.

³⁴³ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 20.

³⁴⁴ Há menção, no que toca à excelência administrativa, ao Ciclo PDCA segundo o qual, pautado nos princípios de Deming, responsável por pulverizar a apreciação da sigla PCDA, é preciso que a impecabilidade seja deflagrada a partir dos verbos motrizes de planejar; executar – desenvolver e fazer –; verificar – checar – e; agir – atuar, tal qual idealizado por Walter Shewart.

³⁴⁵ Será excelente, por assim dizer, a Administração Pública que consiga congrega os fundamentos de impecabilidade gerencial corroborados no Instrumento para Avaliação da Gestão Pública de 2014, a saber, pensamento sistêmico; aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança e constância de propósitos; orientação por processos e informações; visão de futuro; geração de valor; comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social; controle social; e gestão participativa. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, *Op. Cit.*, Brasília, MP, SEGEPE, 2014, p. 5-7.

*público*³⁴⁶ e, mais do que isto, densifica a concretização do direito fundamental à boa Administração e do dever fundamental de administrar bem a partir do destaque que confere à *gestão participativa*³⁴⁷ - que visa a, certamente, interlocução entre cidadão e Administração, a fim de concretizar a *governança compartilhada*³⁴⁸ perscrutada por Juliana de Almeida Picinin e integrar o administrado nas decisões administrativas³⁴⁹ – e ao controle social:

Foco no cidadão e na sociedade. Direcionamento das ações públicas para atender, regular e continuamente, as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelos órgãos e entidades públicos. [...] Nesse sentido, a organização tem que alinhar as suas ações e os seus resultados às necessidades e às expectativas dos cidadãos e da sociedade e antecipar suas necessidades futuras o que implica estabelecer um compromisso com a sociedade no sentido de fazer o melhor no cumprimento da sua missão institucional considerando o interesse público³⁵⁰.

Reforça-se a complementaridade dos ‘e’s de execução; excelência e; economicidade na medida em que compreendidos, acredita-se, no cerne dos *standards* de eficiência; eficácia e; efetividade administrativas. Isto porque, o próprio Referencial metodológico sugere que a metrificação quantificada de desempenho da Administração Pública se dê a partir da preponderância dos 3 ‘e’s primevos, conforme se constata pelo cotejo da equação apresentada por Palvarini:

³⁴⁶ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa GESPÚBLICA. *Documento de Referência*. Fórum Nacional 2008/2009, Brasília: MP, SEGES, 2009, p. 20.

³⁴⁷ “*Estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho*”. Cf. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, *Modelo de Excelência em Gestão Pública*, Brasília; MP, SEGEP, 2014, p. 19.

³⁴⁸ PICININ, Juliana de Almeida. *Governança Compartilhada: Estado e cidadão com foco nos resultados*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, 2009.

³⁴⁹ “*Portanto, a boa administração se realiza desde uma consideração aberta, plural, dinâmica e complementar dos interesses gerais, de bem estar integral dos cidadãos*”. Cf. MORGADO, Cíntia. *Ob. Cit.*, 2010, p. 88.

³⁵⁰ *Idem*, p. 17.

Dimensão do Desempenho	Peso	Proporção
Efetividade (E1)	2,5	60% resultado
Eficácia (E2)	2	
Eficiência (E3)	1,5	
Execução (E4)	1,5	40% Esforço
Excelência (E5)	1,5	
Economicidade (E6)	1	
Total dos pesos	10	100%

351

Percebe-se da proporção fixa *susó* sugerida que os 'e's prosceniais, a saber, eficiência, eficácia e efetividade constituem percentual mais elevado quando comparado aos demais 'e's, pelo que E1; E2 e; E3, juntos, corresponderiam a mais da metade do resultado de desempenho administrativo aferido.

Há, ainda em âmbito do Guia, a menção a proporções variáveis que discerniriam as dimensões de resultado e esforço, pelo que, aquele representaria maior peso do que este na aferição do desempenho da Administração Pública. Vale dizer, o resultado – E1; E2 e; E3 – concerniria à mais da metade da proporção de desempenho em relação ao esforço – E4; E4 e E5 – pelo que a flexibilização do grau de verificação de desempenho assim se exprimiria:

Resultado	$[E1+E2+E3] \geq 60\% / 70\%$; sendo que, $PE1 \geq PE2 \geq PE3$
Esforço	$[E4+E5+E6] \leq 40\% / 30\%$; sendo que, $PE4 \geq PE5 \geq PE6$

Em suma, à luz do referencial proposto, efetividade valeria mais que eficácia que, por sua vez, preponderaria sobre a eficiência. Eficiência que, por sua vez, se destacaria frente a execução e, esta, teria peso maior ou igual à excelência que, a seguir, predominaria em detrimento do critério de economicidade.

A pontuação a ser conferida à Administração, conquanto composta pelos 6'e's delineados pelo Guia, os três subníveis de avaliação administrativa de maior

³⁵¹ PALVARINI, Bruno. *Op. Cit.*, 2010, p. 11.

proeminência é que efetivamente predicariam de bom ou de péssimo o governo objeto de análise, pelo que sua aferição teria como base prevalente a análise da efetividade administrativa, concebida como a adequação entre meios e fins, *i.e.*, a consonância entre a conjectura de políticas de públicas e os objetivos por elas pretendidos e os resultados que advirão a partir de suas implementações; da eficácia dos desenhistas de política pública, pelo que se ponderará sua aptidão para concretizar objetivos públicos a que se comprometeram realizar e; finalmente, a eficiência administrativa que corresponde a desenvoltura ou timidez com que o Estado, através dos atores de governo, incorpora na prática política mecanismos que, com maior economicidade e, ao mesmo tempo, vislumbre qualitativo, executa as ações que se dirigem da poesia à concretude; da agenda política à realidade social.

De todo modo, a modelagem metodológica oferecida pelo Guia possibilita assimilação mais acurada acerca da conformação de boa Administração Pública e, mais do que isto, dos índices de atingimento da noção de graus de benfazejo Administrativo. É dizer, diante da multiplicidade de critérios e de um sem número de variáveis a serem consideradas no curso do processo de mensuração do desempenho administrativo, permitir-se-á a constatação de diferentes níveis de boa Administração, desde aquela que sequer exerce o protagonismo concretizador de políticas públicas – e, pois, tampouco perfaz o conceito de eficiência – até a Administração Pública que, notadamente boa, exacerba a tarimba da eficácia administrativa e, indo além, personifica o predicativo de efetividade e, nalguma medida, excelência.

Em apertada síntese, à colação dos ensinamentos *suso* expostos, de cariz notadamente interdisciplinar, constata-se que, congregando noções políticas às concepções jurídicas, ao passo que a eficiência está para os métodos; a eficácia está para os resultados e; a efetividade, para os impactos advindos das coligações de políticas públicas:

[...] eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...] À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente

deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)³⁵².

Dito isto, pensa-se que, para além do arcabouço estudado, outro 'e' poderia e deveria constituir critério de aferição do desempenho administrativo, sobre o qual, passa-se a tratar.

2.3.3.2.3.1.4 A Dimensão Ética da Administração Pública como o 'e' Peculiar à Boa Administração Pública e ao Bom Governo

Ousa-se sugerir, assim, ao lado dos 3'e's e dos 6'e's, um novo 'e', qual seja o de ética.

O adágio *faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço*, embora reflita, em termos coloquiais, a distinção entre moral e ética com percuciência, não se justifica a atribuição da construção frasal à Administração Pública, mormente àquela pretensamente boa.

A *quaestio* da ética, coetânea a afirmação racional do indivíduo humano enquanto ser pensante, remonta à origem da civilização. Apontam-se, *v.g.*, as ilações de eticidade peculiares ao direito consuetudinário e, outrossim, as emanações do protodireito canônico através do qual, escrituras Sagradas mencionavam, além de vinculações ritualísticas, mandamentos e Leis divinais que, nalguma medida, condicionavam os padrões de comportamento que seguiam vigendo na época. Inobstante, o certificado de autoria comumente se atribui à filosofia clássica porquanto suas raízes representaram, desde Sócrates à Platão e Aristóteles, com as merecidas pirotecnias, a secularização da ética.

Afirmou-se, pois, a condição da ética como afirmação comportamental autônoma decorrente da razão, não mais amalgamada com as estruturas e funções epifânicas.

Na senda do trato da *res publica*, a moral, de índole comum, tem de se adequar à ética particular do governo. É dizer, devem dialogar em consonância de propósitos e, como círculo virtuoso de desempenho administrativo, requer-se, mais do que eficiência e eficácia, que a efetividade da pulverização ética do bom governo se afeiçoe à moralidade da boa Administração.

³⁵² CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3ª Ed.

Estudam-se, não por outra razão, a Lei de Improbidade Administrativa³⁵³, a Lei Anticorrupção³⁵⁴, o Código Penal³⁵⁵, a disciplina legal dos crimes de responsabilidade³⁵⁶ e a famigerada Lei da Ficha Limpa³⁵⁷ que, juntos, concomitantemente à observância dos princípios constitucionais – implícitos e explícitos – perceptíveis no âmago do bloco de constitucionalidade, estruturam o Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção e compõem o arcabouço ético-impositivo dos direitos – diceologia – e deveres – deontologia – da boa Administração e do bom governo:

Dito de outro modo, a ineficiência e a ineficácia da gestão pública têm a ver com as crônicas disfunções da mentalidade ética, que têm impedido o Estado Brasileiro de ser o grande indutor do desenvolvimento humano³⁵⁸.

Falar-se-ia, portanto, ao lado dos 3‘e’s anteriormente apreciados, no ‘E’ concernente à exigência ética da boa Administração, *i.e.*, o ‘E’ que assimila o bom trato na gestão dos recursos públicos por parte dos agentes públicos que se relacionam com a Administração que, não por mero acaso, é igualmente denominada Pública:

A preocupação crescente com o combate à corrupção integra a agenda dos países que buscam implementar instrumentos de governança capazes de garantirem o denominado “direito à boa administração”. Os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna. [...] Nesse contexto, a corrupção é inimiga da República, uma vez que significa o uso privado da coisa pública, quando a característica básica do republicanismo é a busca pelo ‘bem comum’, com a distinção entre os espaços público e privado³⁵⁹.

São Paulo: Atlas, 1994, p. 70.

³⁵³ Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

³⁵⁴ Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

³⁵⁵ Decreto-Lei nº 2.848/40, que, em seu Título XI, art. 312 e *ss.*, trata dos crimes contra a Administração Pública.

³⁵⁶ Consoante a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-lei 201/1967.

³⁵⁷ Lei Complementar nº 135/10, que altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

³⁵⁸ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 16. O autor menciona, ainda neste excerto, GARDNER, Howard. *A mente ética*. Harvard Business Review 85, n. 3, 2007.

³⁵⁹ NEVES, Daniel; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa*, São Paulo: Método, 2014, p. 19-20.

A ética peculiar da boa Administração Pública não se ensimesma na mera noção de cumprimento dos ditames da legalidade, segundo os quais, à Administração admite-se, consoante a função habilitadora personificada pela Lei, agir se e somente se autorizatória desta.

A vetusta concepção de que, ao passo que os particulares têm a faculdade de gozar e exercer posições jurídicas subjetivas não vedadas pela Lei, a Administração, ao revés, age por determinação legal, não mais se justifica. É dizer, a boa Administração Pública contemporânea precisa transbordar o conceito limitador da legalidade e da reserva legal a fim de alçar vôos maiores, com vistas ao atingimento da juridicidade administrativa que, de mais elástico, incorpora novos mecanismos de controle do mérito administrativo e, por mais paradoxal que possa parecer, dá-lhe maior ingerência a concretizar, com proficiência, as finalidades públicas e, pois, o(s) interesse(s) público(s).

Tanto é assim que, o Decreto 1.171/94, responsável por instituir o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, disciplina seu anexo que, em âmbito da Administração Federal direta e indireta, mais se faz necessário do que o mero maniqueísmo administrativo³⁶⁰ para fins de comprometimento ético da boa Administração Pública:

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal³⁶¹;

É o próprio agente público que, em última análise, custeia, a depender da hipótese, sua remuneração, seu subsídio, seu vencimento de modo que a manutenção de conduta ética na Administração configura, *a priori*, autopreservação³⁶² de seus esforços³⁶³

³⁶⁰ É o que afirma o Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso III do Anexo do Decreto 1.171/94: A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

³⁶¹ Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso II do Anexo do Decreto 1.171/94.

³⁶² Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso V do Anexo do Decreto 1.171/94: O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, como cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

³⁶³ O que se depreende do Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso IV do Anexo do Decreto 1.171/94: A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por

pecuniários³⁶⁴. Quer-se, ainda, que os administradores públicos e os agentes públicos em geral guardem e expressem as noções éticas tanto no exercício de suas funções públicas quanto no cotidiano, em curiosa e pertinente construção vinculativa segundo a qual não há como conceber indivíduos éticos no trabalho e que se distanciem dos parâmetros de retidão em suas vidas particulares. O bom agente público, desejado pela boa Administração, é aquele, de irreprochável conduta, merece elogios dentro e fora da seara pública³⁶⁵. Deve, pois, zelar por sua reputação ilibada³⁶⁶.

Ademais, bons serão os agentes públicos que, perquiridos pela boa Administração, não se ensimesmem em concepções egoísticas quando do trato da coisa pública. É preciso compreender – e, mais do que isto, fazer com que compreendam – que o Estado, a Administração, o governo, os agentes públicos, enfim, todos aqueles que nalguma medida se relacionem com a *res publica*, são instrumentos, meios e interseções de cumprimento de finalidades públicas plurais. Não há espaço, até mesmo sob o risco de responsabilização civil, penal e administrativa, para gestores públicos autointeressados, tampouco que forjem verdades³⁶⁷.

Em suma, ético será o agente público que *trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode*

todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

³⁶⁴ A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los. Cf. Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso IX do Anexo do Decreto 1.171/94.

³⁶⁵ A função pública deve ser tida como exercício profissional e, portanto, se integra na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional. Cf. Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso VI do Anexo do Decreto 1.171/94.

³⁶⁶ Toda ausência injustificada do servidor de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas. Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso XII do Anexo do Decreto 1.171/94.

³⁶⁷ Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Incisos VII e VIII, ambos do Anexo do Decreto 1.171/94: VII - Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar e; VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

*receber colaboração*³⁶⁸ e, pois, tem plena consciência – e convicção – de que *sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação*³⁶⁹. Seria, isto, para fins de concretização do direito fundamental à boa Administração e do dever fundamental de administrar bem, pedir muito? Acredita-se, com veemência, que não.

Conta-se a história de um ex-escravo que vivia em um barril que, andarilho, perambulava pelas vielas da Grécia antiga afirmando-se o mais abastado dentre os que ali viviam pela dádiva de poder enxergar a luz do sol e carregando consigo uma lanterna. Diógenes de Abdera, o portador da lanterna, a mantinha acesa e apontada para os rostos dos cidadãos gregos a fim de que, por entre eles, conseguir encontrar ao menos um homem honesto. O filósofo, que justificava sua procura como crítica à corrupção da época, persistiu mas a ele não se deu achádego algum. Hoje, felizmente, os tempos são outros. Ainda assim, em determinadas searas, o achado da honestidade persiste de dificultoso encontro. Espera-se que as lanternas se mantenham reluzentes até que os Abdera pós-modernos consigam achar homens honestos, máxime no plantel dos que ocupam a posição de gestores públicos. E, não há dúvidas, quando encontrarem em maioria, estarão diante de bons governos e de boas Administrações Públicas.

Como outrora se adiantou, a ética da boa Administração Pública não pode, de modo algum, dissociar-se da moralidade administrativa, sob pena de que, *in casu*, de boa Administração não se tratar.

Os paradigmas éticos acima apreciados, enquanto vetores de comportamento administrativo, se traduzem em deveres de ética da Administração, pelo que, consoante o mesmo Decreto 1.171/94, são parametrizadas vinculações que, *pari passu*, convirjam à que o agente público não olvide de:

[...] abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei³⁷⁰.

³⁶⁸ Decreto 1.171/94, Anexo, Capítulo I, Seção I, Das Regras Deontológicas, Inciso XII: O servidor que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadã, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

³⁶⁹ *Idem*.

³⁷⁰ Decreto 1.171/94, Anexo, Capítulo I, Seção II, Dos Principais Deveres do Servidor Público, XIV, alínea 'u'.

Em consonância com os requerimentos éticos de boa Administração Pública e de bom governo, adveio o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal que, arquitetado pelo Decreto 6.029/07, visa a fomentar programas e ações éticos no cerne da Administração e a promoção e compatibilização de procedimentos técnicos e de gestão afeiçoados à ética pública, bem como, destaque-se:

[...] contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública³⁷¹;

Advirta-se, ainda, que os Diplomas *sus* apreciados, porque afetos à Administração Pública Federal, decerto não serão, *ipsis litteris*, de observância vinculante e de repetição obrigatória pelas Administrações dos estados tampouco dos municípios. Indene de dúvidas, porém, que representarão molduras de conteúdo mínimo do que, por imposição principiológica ágrafa ou explícita, serão reverberadas e reproduzidas pelos demais entes federativos que igualmente pretendam ser, na acepção vislumbrada pela presente pesquisa, bons. Remanescerá, ainda, o desafio de compatibilizar, a um só tempo, juridicidade, ética e, outrossim, desempenho. Como fazê-lo? É possível ser ético e, concomitantemente, manter desempenho administrativo satisfatório? E em relação à legalidade ou à juridicidade? Tais representam entraves ou estímulos à dimensão ética da boa Administração Pública?

O fato é que a assimilação da dimensão ética da boa Administração incorpora, de modo objetivo, a noção de moral administrativa. É dizer, conquanto a boa Administração Pública tenha conteúdo de índole eminentemente moral, quer-se, mediante a emersão da feição ética da Administração, objetivar seu predicativo e torná-lo concernente mais a esta – boa em consonância à perspectiva ético-administrativa, adquirida por reflexão – do que aquela – vagueza da acepção de boa porque, de cunho moral, cultural e mais suscetível à mutabilidade. A confluência, por outro lado, corresponderia à impositividade que, para fins de boa Administração e de bom governo, congregaria as perspectivas de ética e moral e, pois, adviria tanto do agente público, em especial do gestor público, quanto da sociedade.

³⁷¹ É o que positiva o art. 1º, II, do Decreto 6.029/07.

Outras tantas modelagens de desempenho poderiam porventura figurar dentre as apreciadas pela presente dissertação³⁷², conquanto, acredita-se, as que foram selecionadas se prestem, de modo satisfatório, aos propósitos pretendidos pela pesquisa.

É preciso que os gestores públicos – ao menos aqueles que bons pretendam ser – tenham comprometimento com o cumprimento dos mandados de otimização pugnados pelos *Es* propostos, a fim de que, sejam quantos forem, possam desenhar a personificação da boa Administração ansiada.

Em suma, se *4Es*, *6Es* ou *xEs*³⁷³, pouco ou nada importa³⁷⁴. O que verdadeiramente se torna caro à boa Administração é que cada um dos ‘*e*’s convirjam ao estímulo de ocupação de posições éticas compatíveis com o perseguimento dos ideários de boa Administração Pública e, pois, de perquirição – e, nalguma medida, de imposição – dos *standards* de desempenho administrativo. Evidentemente que a teorização metodológica do Guia referencial constitui modelo tão-só sugestivo e não vinculante; ainda assim, em virtude de seus méritos, pode – e, na ausência de modelizações mais sedutoras, deve – ser seguida pelos *policy makers*.

Pode-se conceber, assim, relação de interdependência não excludente entre todos os *Es* cotejados e, por conseguinte, dimensões de avaliação concretizáveis

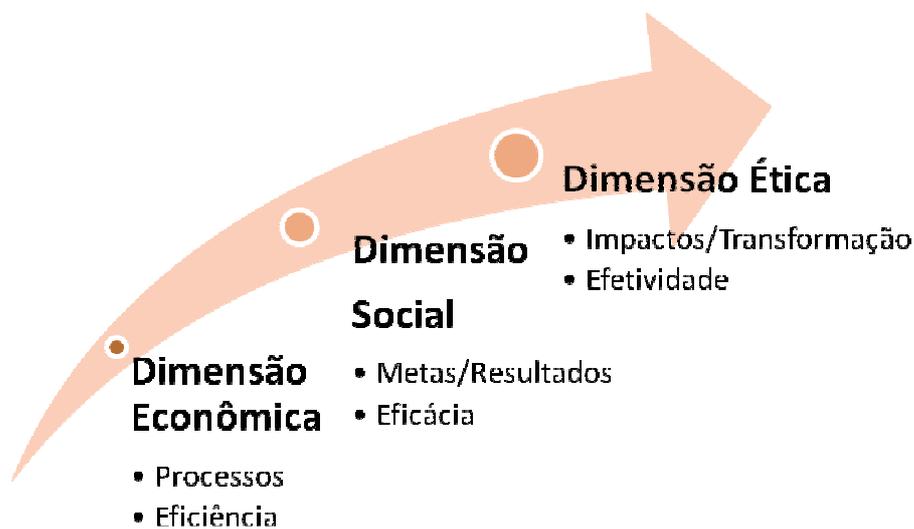
³⁷² O Modelo do *Balanced Scorecard*; O Modelo da *Bain & Company*; O Modelo do Prisma de Desempenho; O Modelo de Hoshin Kanri; O Modelo de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*); O Modelo de Rummmler & Brache; O Modelo de Cadeia de Valor de Porter; O Modelo de Gestão de Projetos (PMBOK); O Modelo de Cadeia de Suprimento (*Supply Chain*); Desempenho logístico (redes e integração dos processos corporativos); O Modelo do Planejamento Estratégico Situacional; O Modelo da Criação de Valor Público, todos mencionados e com maestria explicados por MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Op. Cit.*, 2010 e reverberados em seu brilhante artigo Governança para Resultados: Atributos ideais de um modelo, apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_12/governanca_para_resultados_conceitos_e_tendencias.pdf>. Acesso em: 29/12/14. Poder-se-ia colacionar, também, como suscitado por Costa e Castanhar, o exemplo do *Guide for monitoring and evaluation* do UNICEF. Em síntese, são muitas as possibilidades metodológicas, pelo que se faz necessário, quando do processo de análise, estabelecer parâmetros avaliativos.

³⁷³ O viés de equidade, como parâmetro de desempenho, por exemplo, é mais um dentre os ‘*e*’s abordados em doutrina: “*Promover a equidade em política pública é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis e sociais*”, o que, nalguma medida, se confundiria com a noção de eficácia administrativa. MACEDO, Sebastião Carlos Ranna de. *Desempenho ou Legalidade? O aparente paradoxo entre o controle de formalismo e o controle de resultado*, 2010, p. 8. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/portais/Portais/14/Arquivos/Biblioteca/Publicacao/RANNA-Desempenho%20ou%20Legalidade.pdf>>. Acesso em: 29/12/14.

³⁷⁴ Na verdade, a exacerbação dos critérios de aferição de desempenho pode, sim, prejudicar a obtenção de resultados de análise, em que o excesso de *Es* poderia obstar a pesquisa. É o que verifica Bruno Palvarini ao afirmar que: “Em condições reais, algumas vezes, é possível que nem todas as dimensões do Desempenho possam ser contempladas (tendo em conta problemas na disponibilidade de dados que inviabilizem a geração de indicadores) como também é possível que não se consiga gerar uma nota para cada indicador”. PALVARINI, Bruno. *Op. Cit.*, 2010, p. 13.

correspondentes. Avaliar-se-ão as escolhas públicas optadas, a partir dos insumos de que dispõe a boa Administração – e o bom gesto público –, com base em três grandes vetores indicativos, *i.e.*, avaliação de processos; de resultados e; de impactos. O monitoramento do bom governo perscrutará a observância de cada um destes a fim de denotar, respectivamente, eficiência; eficácia e; efetividade.

Em sendo eleito, dentre os possíveis, o melhor processo de lapidação de políticas públicas e de gerência administrativa, considerar-se-á eficiente. Em havendo, diante do comprometimento de metas públicas, resultados satisfatórios que traduzam concretizações pertinentes, será o caso de qualificar-se eficaz. Se, finalmente, a boa Administração impacta na realidade e, indo além do expectado, supera os escopos primevos e transforma, positivamente, a conjuntura social subjacente, haverá cumprido os desígnios de efetividade. Acredita-se, isto posto, que, a depender dos níveis de concretização do dever fundamental de administrar bem, a apuração de processos – eficiência –; o agrupamento de metas – eficácia – e; a mensuração de impactos – efetividade – corresponderão a diferentes dimensões, a saber, econômica; social e; ética que, concomitantemente, conformarão a boa Administração Pública perquirida:



Noutro dizer, a aferição de eficiência se afeiçoa à racionalidade da economia; o diagnóstico de eficácia se encaminha à percepção *in loco*, *i.e.*, em âmbito social, da conexão entre metas e resultados e; por fim, dependerá a efetividade da incorporação ética da boa Administração Pública.

Em suma, não se está a exigir do administrador público que, dentre as alternativas possíveis, opte por aquela indicada pelo auditor de políticas públicas. Quer-se, isto sim, que se confira maior tecnicidade à atuação da Administração, a fim de que não se confundam, jamais, oportunidade e conveniência com os desgovernos de oportunismos convenientes:

Em outras palavras, impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer “demérito” ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais³⁷⁵.

Munidos destes resultados subvencionados pela teorização proveniente da análise de políticas públicas, será possível, acredita-se, atestar os graus de concretização do direito fundamental à boa Administração Pública e; vale dizer, revelar em que medida há, ou não, eficiência, efetividade e eficácia – e excelência, economicidade, execução e ética – administrativas e, sobretudo, redargüir se à nova Administração Pública basta, tão somente, sê-la uma ou outra.

É possível colacionar, a esse respeito, apenas para corroborar a hipótese, exemplar pátrio em que o (des)acoplamento do mérito administrativo às sugestões técnicas oriundas de análises de políticas públicas conduziram à discrepância dos anseios sociais. Trata-se da famigerada demolição do Elevado da Perimetral. Explica-se o caso.

No Rio de Janeiro existia um Elevado que servia de ligação entre a Avenida Brasil e a Ponte Rio-Niterói à Avenida Gal. Justo que, de longa data, era objeto de acalorada discussão acerca da (im)pertinência de sua derrubada. Em linhas gerais, àqueles que defendiam a demolição da via expressa, dentre os quais, a Prefeitura, assistia o argumento de revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro e; aos que eram terminantemente contrários ao desmoronamento, cabia a afirmação de instauração de caos ao já caótico trânsito do Município. E, tendo em vista o caráter multiface das políticas públicas, não havia, *a priori*, consenso.

A pretensão demolitória é, como dita, vetusta. Prefeituras de outrora tentaram, sem êxito, exterminar os então 7,3 quilômetros do Elevado que chegou a ser denominado, pelo então Prefeito do MRJ, Luiz Paulo Conde, com a autoridade do discurso de um arquiteto, de *monstrengo*, o que era reverberado por diversos urbanistas

convidados a opinar. Na ocasião, a pressão popular sagrou-se vencedora e tornou-se sem efeito o anúncio de desfazimento da Perimetral.

Anos após, a pretensão administrativa de derrubada do Elevado da Perimetral eclodiu novamente e, *pari passu*, a cisão da opinião pública.

Emílio Ibrahim, então Secretário de Obras do antigo Estado da Guanabara, a quem se atribui a paternidade compartilhada do Elevado, posicionava-se pela manutenção do elevado. Afinal, argumentou o engenheiro, se há interesse em revitalização portuária, que em tal escopo de rejuvenescimento urbano se incluísse a preservação da Perimetral e, ademais, o prejuízo potencial para o trânsito não justificaria o desiderato da Prefeitura. Pontuou-se, ainda, que inúmeras cidades, algures e alhures, mantêm seus elevados incólumes, sem que tal signifique quaisquer deméritos à suas fotografias urbanas. No mesmo sentido, Lúcio Costa, famoso arquiteto e urbanista, citado por Ibrahim, defendia, quando de sua construção, as vantagens da Perimetral que, para fins paisagísticos, constituiria verdadeiro *passeio turístico*³⁷⁶.

Ana Luiza Nobre, docente da cadeira de Teoria e História da Arquitetura, igualmente respaldou, de modo técnico, o repúdio à pretensão da municipalidade. Disse, quando inquirida, que *a Perimetral comporta atualmente um fluxo diário de veículos cujo escoamento, na sua ausência, exigirá obras colossais, extremamente penosas e custosas para a cidade*³⁷⁷.

Por que uma obra complexa e que levou aproximadamente vinte e cinco anos para ser concluída merece o extermínio por completo? Não seria melhor, como sugerido, revitalizar o Elevado ao invés de derrubá-lo? Os *sunk-costs* não demandariam ponderação? Os efeitos negativos da demolição, dentre os quais se destaca o impacto no trânsito da cidade, porventura não justificariam o arrefecimento do ímpeto do MRJ?

Nada obstante, a despeito da antevisão acerca do transtorno viário irremissível, o Elevado da Perimetral foi demolido. O administrador público, não há dúvidas disto, não deve obediência a aconselhamentos técnico-científicos apostos por expertos na temática em comento, ainda que estes se afigurem sumidades intelectuais e impassíveis de críticas. Afinal, o gestor público, ao menos na senda pátria cuja, elege-se para

³⁷⁵ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 9.

³⁷⁶ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/na-contramao-das-criticas-engenheiro-ex-secretario-de-obras-defende-perimetral-5362612#ixzz3NGPmlRXX>>. Acesso em: 23/11/14.

³⁷⁷ Disponível em: <http://www.emilioibrahim.eng.br/dep_delendaperimetral.shtml>. Acesso em: 23/11/14.

representar os interesses da sociedade que, dele eleitores ou não, exige que dê o seu melhor quando do trato da coisa pública, a fim de que se determine *a obrigação de o administrador público justificar, na tomada das decisões, a eleição dos pressupostos de fato e de direito*³⁷⁸. E, é justamente aqui que reside a hipótese ventilada pela presente dissertação.

A despeito de inexistir vinculação jurídica à análise de políticas públicas, há, pensa-se, conexão imposta pelo cariz de legitimidade das escolhas públicas. O administrador público, enquanto gerente da coisa pública, coloca-se como tal para satisfazer interesse(s) público(s) e, pois, ao público deve satisfação – o que, de modo técnico, se traduz em *accountability*.

Quer-se, com isto, indicar que a decisão político-administrativa de demolir o Elevado mostrou-se desacertada? Longe disto. Pretende-se, isto sim, que se inverta o ônus argumentativo do mérito administrativo a fim de que, a partir disto, deva o administrador público justificar as razões pelas quais, contrariando os anseios da sociedade – que, *in casu*, ao que parecia, mostrava-se veementemente contrária a derrubada – e as sugestões técnicas provenientes de análises de políticas públicas, ainda assim, manteve-se firme na oportunidade e conveniência da eliminação da Perimetral. É dizer, o Elevado poderia, sim, sem quaisquer entraves, ser derrubado.

Exige-se, porém, que para que tal se dê, haja motivação³⁷⁹, a fim de que se afaste a prepotência administrativa³⁸⁰. E, acredita-se, o bom administrador público expõe as razões de conveniência ou de oportunidade mediante *fundamentação suficiente e*

³⁷⁸ FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 9-10.

³⁷⁹ A motivação da derrubada do Elevado da Perimetral mostrou-se personificada a partir do desenvolvimento do projeto Porto Maravilha, a partir do qual, com supedâneo na Lei Municipal nº 101/2009, criou-se a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro cuja pretensão é a reestruturação portuária e, dentre outros objetivos, a “ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área”. A motivação da política pública pode ser encontrada, até mesmo como concretização da transparência que se exige da Administração Pública, em sítio da internet dedicado à divulgação da modelagem. Disponível em: < <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>. Acesso em: 23/11/14.

³⁸⁰ Quando do anúncio de demolição da Perimetral, o MRJ apresentou justificativas técnicas da medida, pelo que, a despeito da contrariedade frente a maciça opinião pública, a alegada arbitrariedade, em tese, não se justifica. À época se afirmava, por exemplo, com base em pareceres técnicos, que a retirada do Elevado possibilitaria a construção de vias e túneis mais modernos e que, pois, concerniriam à melhoria no trânsito e não a alegada pioria temida pelos críticos. Além disso, argumentava-se ainda, com enfoque técnico, a substituição paulatina do Elevado da Perimetral pelo, para fins de melhoria da mobilidade urbana, VLT, Veículo Leve sobre Trilhos, que hoje se encontra em avançado estágio de implementação.

*expressa*³⁸¹ que servirá de *escudo do cidadão contra arbitrariedades e desvios invertebrados*³⁸². Afinal, como preleciona Alexandre Santos de Aragão, a *Administração não deixa de atuar unilateralmente por completo, mas procura, antes de emitir seu ato unilateral, obter o assentimento do maior número de sujeitos envolvidos*³⁸³.

Espera-se, a partir do desenvolvimento dos graus de concretização do princípio ágrafo de bem administrar, delinear a correlata teoria dos graus de atuação do Poder Judiciário, *i.e.*, definir até que ponto poderá – ou não – o Estado-juiz imiscuir-se na consecução de políticas públicas, a qual deverá relacionar-se com os graus de prestação da Administração Pública e, pois, com os contornos doutrinários da teoria da aproximação, a esboçar que, a depender da atuação – ou omissão – estatal, nada ou muita coisa corresponderá à maior ou menor interferência nesta seara.

2.3.3.3 Benchmarking e Thinktanks como Mecanismos de Advocacy e de Evaluation em Políticas Públicas

*O ponto cego, o outro pode ver*³⁸⁴ e, ademais, ao passo que o inteligente, diz-se, aprende com seus próprios erros, o sábio adquire conhecimento com os equívocos dos outros. E, dentre inteligência e sabedoria, mencionou-se outrora a preferência por uma Administração erudita. Assim, tendo em vista que a *avaliação pressupõe comparação*³⁸⁵:

³⁸¹ Como defende, *v.g.*, Moreira Neto e Freitas e, com destaque, ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, 1992.

³⁸² FREITAS, Juarez. *Op. Cit.*, 2009, p. 50.

³⁸³ ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003, p. 111.

³⁸⁴ “(...) *O Estado deixou de ser um locus privilegiado de solução de problemas constitucionais. Embora fundamental e indispensável, é apenas um dos diversos loci em cooperação e concorrência na busca do tratamento desses problemas. A integração sistêmica cada vez maior da sociedade mundial levou à desterritorialização de problemas-caso jurídico-constitucionais, que, por assim dizer, emanciparam-se do Estado. (...) as diversas ordens jurídicas entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional (...) que lhes seja concomitantemente relevante, devem buscar formas transversais de articulação para a solução do problema, cada uma delas observando a outra, para compreender os seus próprios limites e possibilidades de contribuir para solucioná-lo. Sua identidade é reconstruída, dessa maneira, enquanto leva a sério a alteridade, a observação do outro*”. NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 298.

³⁸⁵ MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: Ipea. 2001, p. 6.

[...] não se deve apenas avaliar se houve desperdícios ou desvios dos recursos, mas também comparar a eficiência alcançada com a de outras organizações que podem vir a se tornar *benchmarkers*³⁸⁶.

Tenciona-se, com isto, estimular diálogos institucionais internacionais e *transconstitucionais*³⁸⁷, como desde há muito ocorre, v.g., entre Austrália e Canadá³⁸⁸, a fim de que, personificada a Administração multiscente, possa-se albergar, tanto quanto possível, boas práticas administrativas e elogiáveis frentes de atuação que, guardadas as devidas proporções, podem ser incorporadas mediante *intercâmbio dialógico*³⁸⁹.

Mostra-se, destarte, igualmente fundamental o estabelecimento de *benchmarking*³⁹⁰ de políticas públicas, tendo em vista que *informações sobre desempenho são essencialmente comparativas*³⁹¹ além do incremento de pesquisas de políticas públicas que se ilustrarão em, *enquanto organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas*³⁹², *think tanks* que se dirigirão aos *policymakers* – os quais, poderão ostentar caráter de escopo geral que vislumbre abranger inúmeras áreas de políticas públicas ou de escopo restrito, cuja tecnicidade, indene de dúvidas, será maior e decerto qualificará ainda mais o arcabouço teórico que nele se plasme³⁹³.

³⁸⁶ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 40.

³⁸⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Op. Cit.* Coimbra: Almedina, 2006.

³⁸⁸ Nessa toada, podem ser enunciados outros exemplares e profícuos paradigmas de relação de intercâmbio de degustações governativas entre experiências administrativas. V., para uma análise comparativa esmiuçada, Bourgon, Jocelyne. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2011.

³⁸⁹ “O diálogo autêntico enseja um enriquecimento da vida social e uma autêntica integração, pois o diálogo pressupõe a transformação da tolerância negativa, o mero suportar ou agüentar o outro, o distinto, em tolerância positiva, que significa apreciar o outro na medida em que não nos limitamos simplesmente ao seu lado, mas, além disso, coexistimos com ele”. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Op. Cit.*, 2012, p.56.

³⁹⁰ Cf. Brasil. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria: Benchmarking - Brasília : TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054128.PDF>>. Acesso em: 13/06/2014.

³⁹¹ “Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados alcançados por uma instituição não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise”. Cf. Brasil. Tribunal de Contas da União. *Op. Cit.*, 2011, p. 8.

³⁹² SOARES, Júnia Rosa. *Think tanks: um esforço para a estruturação de conhecimentos sobre o fenômeno e sua influência sobre políticas públicas no Brasil*. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração no Programa de pós-graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

³⁹³ Poderá, ainda, como apontado por Leonardo Secchi, apresentar viés ideológico; de cariz neutro – cuja neutralidade, reitera-se, é por vezes inatingível, restando o distanciamento crítico – ou; dependente de recursos públicos ou de investimentos de players privados, o que, quiçá, restará por capturar a isenção que se espera dos analistas de políticas públicas que se insiram nos *think tanks*, cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013, p. 114. Pode-se elencar, também, a espécie de *think tanks* intitulada nos Eua de *vanity/legacy think tank*, composta por governantes de outrora que “[...] oferecem seu acervo pessoal para a

*O governo eficiente e eficaz deve querer, poder e saber indentificar o interesse público e produzir resultados que o atendam*³⁹⁴:

O exercício do poder político porta desafios seculares permanentes, inclusive de sistematização conceitual. Uma das maneiras de racionalizá-los é a de compreender aquele exercício como um triângulo (MATUS, Carlos. Planejamento estratégico situacional. Chile, 1998): no vértice, situa-se o projeto estratégico de governo, passível de traduzir-se pelo verbo “querer” (vontade política); no primeiro ângulo da base do triângulo, estarão as competências distribuídas para agir e a organização dos meios para efetivá-las, compondo a governabilidade, que se encarna no verbo “poder” (atos de autoridade legitimada); no último ângulo dessa figura geométrica, colocam-se o conhecimento e os instrumentos de sua operação e disseminação, configurando a governança, que corresponde o verbo “saber” (know how científico e tecnológico, ponderado axiologicamente a partir da dignidade da pessoa humana)³⁹⁵.

As *think tanks*, que, em razão da relativa incipiência com que são abordados no cenário nacional, são mencionados por Júnia Rosa Soares como Organizações de Pesquisa e Aconselhamento em Política Pública – OrPAPP³⁹⁶, visam à geração de conhecimento politicamente relevante, idôneos a colmatar lacunas entre academia - concernente à pesquisa - e governo - acerca do poder –, razão pela qual, emergentes³⁹⁷, ilustram-se por:

[...] organizações de diversas formas jurídicas e com distintas fontes de financiamento, que realizam pesquisas sobre políticas públicas, com a finalidade de aconselhar os *policy makers*, influenciar a tomada de decisão política e divulgar para a sociedade os resultados obtidos em seus estudos e pesquisas³⁹⁸.

Pelo exposto, pode-se corroborar que as *think tanks* intensificam o espectro concretizável de *advocacy* na seara das políticas públicas, pelo que instigam *ativismo na*

construção de bibliotecas, ou eles mesmos as constroem. No caso do Brasil, temos dois exemplos bastante claros de presidentes que deram seu nome a institutos e que podem se encaixar nessa categoria: o Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) e o Instituto Lula (IL). [...] O iFHC aparece no relatório da Go To Think Tank em 61º lugar na categoria global Think Tanks with the Most Significant Impact on Public Policy e em 10º lugar na categoria Top 45 Think Tanks in South and Central America”. XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento Histórico e Diálogo Social. ANPUH. Natal, 2013, p. 11.

³⁹⁴ JUNIOR, Jessé Torres Pereira. *Op. Cit.*, 2013, p. 4.

³⁹⁵ *Ibidem*.

³⁹⁶ SOARES, Júnia Rosa. *Op. Cit.*, 2009.

³⁹⁷ V., a esse respeito, MEDVETZ, Tom. *Think tanks as an emergent field*. New York: Social Science Research Council, 2008.

³⁹⁸ SOARES, Júnia Rosa. *Op. Cit.*, 2009, p. 111.

*formação da agenda da mídia política e institucional e influência da opinião pública quanto a problemas públicos e alternativos de políticas públicas*³⁹⁹.

Inolvidável que os jornais, os canais de televisão e as estações de rádio desempenham papéis determinantes nas fases de construção da agenda e de avaliação das políticas públicas⁴⁰⁰, i.e., podem influenciar, sobremaneira, nos rumos das escolhas públicas.

E, não raro, os membros de *think tanks* são convidados pela mídia para dar depoimentos sobre a situação de um problema público ou a pertinência de uma alternativa de política pública⁴⁰¹, disseminando o conhecimento produzido algures.

As *think tanks*, como instituições de repositórios de ideias, consistem em oportunos mecanismos de avaliação de desempenho de políticas públicas porquanto são úteis para os governos e suas burocracias, já que muitas vezes estes não possuem tempo ou conhecimento suficiente para a tarefa de análise de políticas públicas⁴⁰², o que acaba por contribuir para, que mesmo em sistemas não desburocratizados e de perfis gerenciais, atinjam-se, a favor dos interesses públicos⁴⁰³, os propósitos de verificação *ex ante*, *in itinere* e *ex post* de políticas públicas⁴⁰⁴, a desafiar revisitação do *policy cycle* clássico⁴⁰⁵, que assim se sugere:

³⁹⁹ Cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013. p. 151 (glossário).

⁴⁰⁰ *Idem*, p. 112.

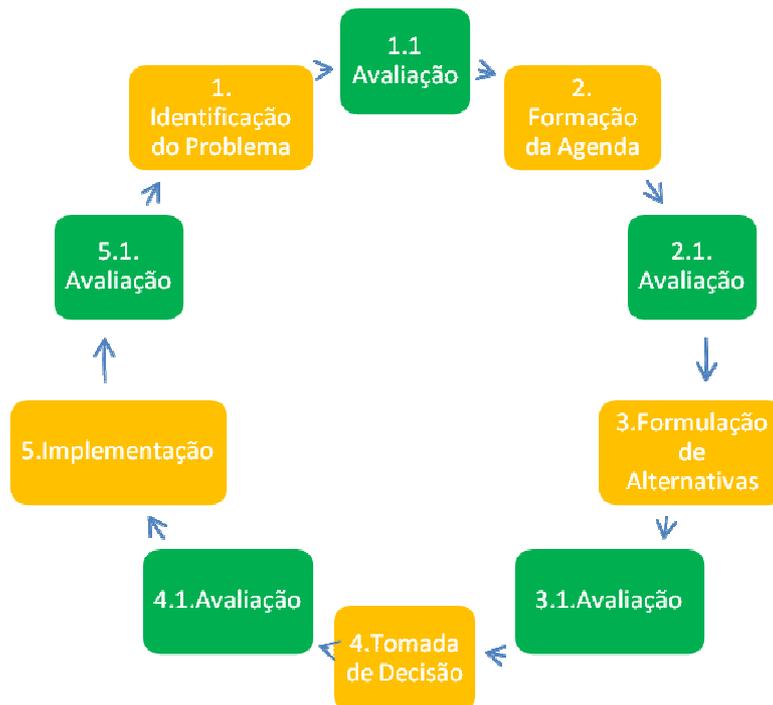
⁴⁰¹ *Idem*, p. 114.

⁴⁰² SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013, p. 114.

⁴⁰³ “La organización ha capacitado a especialistas dentro del gobierno para poder desarrollar alternativas de política mediante la utilización del análisis de políticas, la planificación estratégica, coordinación y gestión del desarrollo de las políticas y de los procesos de implementación. Como resultado, se brindó a muchos funcionarios públicos la destreza necesaria para llevar a cabo un análisis de política transparente y estructurado”. BRAUN, Miguel et al. *Lejos de ‘thinktanklandia’: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo*. In: GARCÉ, Adolfo, UÑA, Gerardo (Org.). *Think tanks y políticas públicas em Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

⁴⁰⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); o Departamento Intersindical de Estatística e Sociedade (IETS); o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e; o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) são exemplos indicados como *think tanks* brasileiros que, embora não necessariamente afixem esta denominação, efetivamente o são, cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013, p. 114.

⁴⁰⁵ O *policy-making progress*, i.e., o processo de elaboração de políticas públicas, outrossim denominado ciclo de políticas públicas restringe-se à, segundo Secchi, sete estágios principais, a saber: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e; 7) extinção cf. SECCHI, Leonardo. *Op. Cit.*, 2013, p. 43.



Insiste-se na relevância da abrangência – que deve abarcar, como pugnado pela presente dissertação, desde o diagnóstico, à formulação e instituição de políticas públicas – da incorporação de métodos de avaliação e quantificação de desempenho administrativo porquanto, como reverberado por Klaus Frey, *a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública*⁴⁰⁶.

Em alicerce acadêmico análogo, Sano e Montenegro Filho estipulam a presença ubíqua da avaliação e da inserção dos *Es* na *praxis* da boa Administração que perpassa o diagnóstico – *ex ante* –; coincide com a instituição ou constituição de escolhas públicas – *pari passu* – e ultrapassa sua concretização – *ex post* –, consistindo, esta última, na etapa de avaliação comumente mencionada pela doutrina abalizada que trata do *policy cycle*, que assim se ilustra:

⁴⁰⁶ FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jan./jun. 2000, p. 229.

Quadro 1 – Os 3Es nas três fases da avaliação

Indicador	FASE		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Pari-pasu</i>	<i>Ex-post</i>
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Acompanhamento da realização das metas propostas.	Verificação se as metas propostas foram atingidas.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

407

A análise abrangente de ações de governo que se caracterizem como política pública incrementa os pontos de vista do avaliador de políticas públicas – dentro ou fora da Administração e com o maior grau de neutralidade possível – e incorpora, no processo de aferição de decisões políticas, tendo em vista que *todo monitoramento e avaliação baseiam-se em indicadores que auxiliam nas tomadas de decisão*⁴⁰⁸, questionamentos e proposições também dos *minor policy actors*, estimulando, sobremaneira, enquanto política da avaliação de políticas públicas, *melhor desempenho, a formulação de um orçamento mais racional e uma prestação de contas mais clara e objetiva*⁴⁰⁹ e, por conseguinte, a concretização da boa Administração Pública⁴¹⁰, cujo *iter* de personificação, por tudo que até aqui se expôs, poderia ser assim disposto:

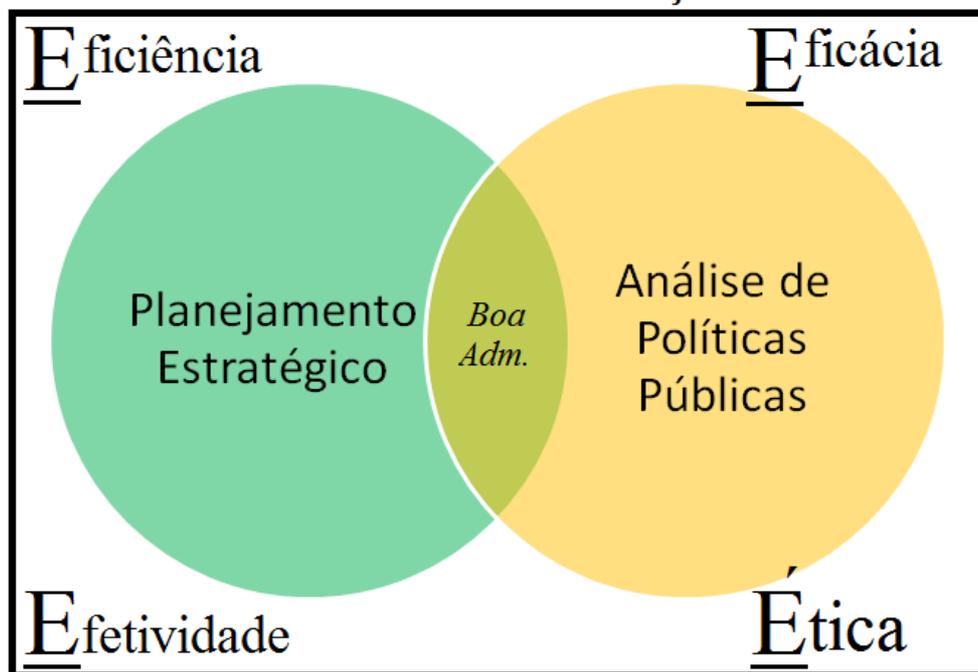
⁴⁰⁷ Cf. quadro esquemático proposto por SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 41 com suporte em JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *In Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

⁴⁰⁸ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 41.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ “Não se trata, nesse caso, de discricionariedade administrativa ancorada no formalismo abstrato ou na liberdade irrestrita do decisionismo irracional, mas na competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas

Retrato da Boa Administração Pública



Facilitam-se, com a pluralização do debate e a incorporação ética da Administração Pública – donde se destacam, *v.g.*, os deveres de transparência e de motivação –, mecanismos de controle sobre o que faz – ou deixa de fazer – o administrador público, enquanto imbuído de legitimidade democrática – ao menos formal – que o habilita – e se lhe impõe – à concretização de posições jurídicas fundamentais através da materialização de finalidades públicas e, pois, a incorporação da feição responsável e responsiva da Administração.

2.4 POR UMA ANÁLISE VINCULANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Vincular, nalguma medida, a avaliação de políticas públicas a não mais intocáveis oportunidade e conveniência do mérito administrativo não diminui, longe disto, a autonomia funcional administrativa; aumenta-a, reforçando-a.

Afinal, quão maiores sejam os graus de tecnicidade em que se baseia a decisão política do administrador público, igualmente menores serão as possibilidades de

válidas, coerentes de conveniência ou oportunidade, respeitados os requisitos da efetividade do direito

interferência do Poder Judiciário na gestão da Administração, o que, em tempos de acirradas discussões críticas – no sentido pejorativo da palavra – concernentes à politização da justiça e à judicialização da política, pode a *public policy evaluation* contribuir para apaziguar – ou, ao menos, abrandar – o embate entre direito e política e pousar suas relações em terreno fértil de estímulo ao debate – e não à disputa.

A *public policy analysis* viabiliza, através do municiamento de indicadores de desempenho *ex ante*, *in itinere* e *ex post* de políticas públicas, afirmar escolhas públicas como profícuas ou aquém do pretendido. É dizer, a análise de políticas públicas consubstancia indicações políticas que, mediante justificativas de ordem técnica, recomendam a manutenção de políticas públicas; adequação de suas ingerências ou; diante da percepção de suas possíveis consequências sócio-políticas deletérias, sua obliteração ou não-decisão.

Não se pretende afirmar, com isto, que o administrador público – eleito, mediante unição do voto popular, como legítimo executor de políticas públicas – deva obediência ao analista de políticas públicas, carecedor de legitimidade democrática – muito embora, em tempos em que a democracia representativa encontra-se em crise, não seria tão impensável, a despeito de indesejável, a hipótese. Defende-se, isto sim, que a análise de políticas públicas deva incorporar o mérito administrativo, enquanto motivação – e, pois, não a título de motivo do ato administrativo –, de modo que, quando da anteposição de opções políticas, tal se dê, para além dos vetustos critérios de oportunidade e conveniência, com base em novo conceito de *oportunidade* e *conveniência*, qualificado – e, nalguma medida, legitimado – pela têmpora da vinculação do processo decisório de políticas públicas a aspectos técnicos como norte máximo e mínimo de atuação optativa. Para tanto, a parametrização de modelos de análise de políticas públicas devem ser estruturados com vistas a garantir, tanto quanto possível, distanciamento crítico por parte dos avalistas de políticas públicas, a fim de que se confira maior grau de imparcialidade à aferição de políticas elaborada.

É dizer, para fins de aferição de (des)cumprimento do princípio constitucional apócrifo da boa Administração Pública, vislumbra-se que oportunidade e conveniência administrativas não provenham de arbítrios injustificados e injustificáveis, mas sim, à luz da publicidade que se lhe exige, surjam pautadas em escolhas públicas eficazes,

eficientes e efetivas e, mais do que isto, controláveis pelos que, esperançosos, creditam suas expectativas confiantes nos *policy makers*. Ademais, à luz do princípio da transparência – cuja concretização propulsa-se pela análise de políticas públicas –, aperfeiçoamento constitucional da mencionada publicidade, o administrador público estaria em constante avaliação o que, decerto, se lhe imporia administrar bem e cada vez melhor.

A ideia de vincular a atuação do administrador público a resultados obtidos através de estudos técnicos pode encontrar supedâneo em outras tarimbadas jurídicas. Em âmbito do direito econômico e empresarial há a *bussiness judgment rule* pela qual, se o administrador – de empresa – se baseou em documentos, pareceres e, *e.g.*, balanços comerciais e; ainda, procurou refletir sobre as consequências de suas escolhas, não tendo se beneficiado com tal decisão, não há como responsabilizá-lo por vicissitudes propulsadas por outrem. A interpretação jurídica excludente de responsabilidade – que a doutrina especializada aponta sua positivação inserta no art. 159, § 6º da Lei 6404/76⁴¹¹ – tem como fundamentos o dever de cuidado, que pode ser dilargado à lisonja da coisa pública, e, também, o dever de lealdade, relativo à tutela das legítimas expectativas administrativas e à teoria do *venire contra factum proprium*.

Instauram-se, assim, com a adoção da epistemologia da teoria da vinculação de políticas públicas à sua análise, três vantagens de ordem política, jurídica e administrativa, a saber: i) permite-se maior controle social, porque delineados os contornos pelos quais a sociedade pode verificar a atuação do administrador público, com base nos paradigmas técnicos por ele utilizados – benefício de transparência, indispensável à boa Administração Pública –; ii) contribui-se para delinear os graus possíveis de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas já que, dada a maior tecnicidade com que serão eleitas as escolhas públicas, menor interferência deverá ter a esfera jurídica em âmbito político – porque inábil para tanto, salvo se dotada de corpo técnico aparatado – e; iii) isenta-se, ou ao menos ameniza-se, eventual responsabilidade civil do administrador público que, comprometido com as finalidades públicas,

⁴¹¹ Art. 159, Lei nº 6.404/76. “Compete à companhia, mediante prévia deliberação da assembleia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio. § 6º O juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da companhia”.

enquanto manifestação de *compliance*⁴¹² administrativa⁴¹³, cumpre-as com a boa-fé administrativa que dele se espera.

Como se costuma dizer, o indivíduo é relativamente livre para escolher; mas não é, jamais, livre das conseqüências de suas escolhas. O mesmo se diga em relação ao administrador público: suas opções, quando equívocas, serão nocivas, indistintamente, a toda coletividade, a exigir, por parte dele, sempre, acurácia administrativa.

⁴¹² O termo *compliance* ganhou destaque em âmbito pátrio com o advento da Lei nº 9.613/98 que, a partir da nova redação conferida pela Lei 12.683/12, a saber, a Lei dos Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores, insculpiu os deveres de *criminal compliance* com vistas à prevenção dos delitos nela tipificados e, por conseguinte, como contra-argumento à teoria da cegueira deliberada – *willful blindness*, como cunhada pela Suprema Corte Americana –, segundo a qual o desconhecimento afirmado por parte dos que têm o dever de agir para impedir condutas antijurídicas configura leniência apta a não lhes autorizar a utilização de sua própria torpeza para fins de irresponsabilidade –, da responsabilização penal dos *players*, que passam a compor o bloco de governança corporativa enquanto práticas negociais essenciais “*ex ante*”. SAAVEDRA, Giovani. *Reflexões Iniciais Sobre Criminal Compliance*. In: *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCRIM, a. 18, n. 18. Jan 2011. p. 12.

⁴¹³ Reconheceu-se, em recente julgamento, a aplicação da teoria das *Ostrich Instructions*, como também é conhecida a teoria da ignorância deliberada, a ilícitos administrativos, o que, instigaria o debate da (in)existência de *compliance* administrativa capaz de ilidir a responsabilização do agente público que, diligente, aparatou-se para impedir a ocorrência de tergiversações ao dever de probidade. V. Apelação Cível nº 0009252-56.2010.8.26.0073 com acórdão do TJSP assim ementado: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Prejuízo ao erário devidamente confirmado pelas provas produzidas. Contratação de serviços de plantões médicos junto ao Pronto Socorro de Avaré por intermédio de Termo de Parceria, em valor muito superior ao contrato anterior, e sem a realização de licitação - Superfaturamento constatado - Aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada - Ato de improbidade administrativa devidamente comprovado, ante a constatada caviliosidade dos corrêus. Procedência da ação mantida. [...].

3.1 DEVER FUNDAMENTAL DE ADMINISTRAR BEM E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Após discussão introdutória acerca da boa Administração Pública, com vistas à afirmá-la como produto da confluência entre dever de planejamento estratégico e análise de políticas públicas, atinou-se à (des)configuração do bom governo enquanto direito fundamental.

Constatando-o como tal, cuidou-se de afirmar, como contrapartida ao então reconhecido *direito*, um *dever*, igualmente fundamental, de que se administre bem, como lídima função social da Administração Pública. Tratou-se, para tanto, de apreciar o enredo da análise de políticas públicas eclodindo-o à condição de arcabouço metodológico propiciador à aferição do desempenho administrativo, *i.e.*, da boa, ou execrável, Administração.

Ocupa-se, agora, ultrapassada a demarcação teórica do diagnóstico acadêmico que perpassa a boa Administração, a partir da congregação do material estudado e das verificações apuradas, comprovar – ou infirmar – os argumentos *suso* esposados. Elege-se, com este fito, a *public policy evaluation* concernente ao direito fundamental à educação.

A Administração Pública contemporânea é, no que toca à educação enquanto direito fundamental, boa? É dizer, cumpre-se o mínimo existencial? Ou, ao revés, nem mesmo isto é observado? Mais do que isto, satisfaz-se a Administração com o mínimo, porque inerente à boa governança, perquire-se o máximo em matéria de políticas públicas educacionais? No que concerne à estas, as políticas públicas educadoras são eficientes? São, outrossim, à luz da temática da análise de políticas públicas, eficazes e efetivas?

Propõe-se, a este respeito, reconhecendo relevância prático-social ao estudo, apresentar conclusões sobre o que se disse, a fim de delimitar o debate na verificação do cumprimento do dever fundamental de administrar bem no que tange as políticas públicas educacionais e, pois, investigar o benfazejo administrativo nesta seara.

Ciente de que, *depois do pão, a educação é a primeira necessidade do povo*⁴¹⁴, a Constituição de 1988 dedicou o Capítulo II para tratar dos direitos sociais pelo que inaugura seu rol de posições jurídicas do art. 6º do Texto com a prevalência da educação como finalidade primeira da ordem jurídica recém instaurada.

Pergunta-se, diante disto: a inclusão primogênita da educação se traduz, à realidade social subjacente, em efetividade? Trata-se de garantia fundamental de fato ou mera exortação de direito? Há investimentos convincentes – porém responsáveis – no que pertine à educação? Os números de analfabetos retraíram após a gênese do Texto constitucional? As oportunidades acadêmicas cresceram apenas em termos quantitativo ou também foram incrementadas no que tange aos aspectos qualitativos do ensino? É dizer, acaso a alfabetização tenha aumentado, a consciência crítica ampliou-se e, proporcionalmente, o analfabetismo funcional retraiu-se? As ações estatais que visam a implementar o direito a educação preocupam-se com a construção concomitante de teias de políticas públicas que permitam sua fruição? Dito de outra maneira, há instrumentalização idônea, mediante políticas públicas, do direito fundamental à educação?

É o que se pretende, na senda da bradada *pátria educadora*⁴¹⁵, redargüir. Antes, porém, oportuno traçar paradigmas conceituais que tangenciem o escorço histórico do direito fundamental pátrio à educação, o que agora se passa a fazer.

3.1.1 Do Império à República: O Evolucionismo Constitucional da (Re)Construção Direito Fundamental à Educação à Luz da Experiência Brasileira.

Nada do que foi será de novo do jeito que já foi um dia, já dizia, com razão, a composição de Lulu Santos e Nelson Motta. O mundo de *agora* é peculiarmente distinto do de *outrora* e, certamente, não será o mesmo *doravante*. A vida, em diuturna

⁴¹⁴ Expressão de cariz iluminista utilizada em França por Georges Jacques Danton quando de sua participação na sessão da Convenção de 13 de agosto de 1793 no tempo da Revolução Francesa.

⁴¹⁵ Afirmou-se, quando o discurso de posse da então presidente reeleita Dilma Vana Rousseff que: “*Nosso lema será: BRASIL, PÁTRIA EDUCADORA! Trata-se de lema com duplo significado. Ao bradarmos "BRASIL, PÁTRIA EDUCADORA" estamos dizendo que a educação será a prioridade das prioridades, mas também que devemos buscar, em todas as ações do governo, um sentido formador, uma prática cidadã, um compromisso de ética e sentimento republicano. Só a educação liberta um povo e lhe abre as portas de um futuro próspero*”. Será mesmo? Espera-se, com vivacidade, que sim. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/dilma-defende-na-posse-prioridade-educacao-e-ajuste-nas-contas-publicas.html>>. Acesso em: 03/01/15.

renovação, apresenta, a cada instante, contornos novos e coloridos diferentes. E o mesmo se dá na seara do direito, porque em perene aperfeiçoamento.

Inúmeros exemplos poderiam ser elencados a fim de demonstrar, mediante comprovações fático-jurídicas, que, de fato, evolucionismos constitucionais e contextualismos dos direitos fundamentais guardam, entre si, proporcionalidade direta. Desta miríade, porém, optou-se por destacar o direito fundamental à educação e as políticas públicas a ele inerentes como símbolos ilustrativos do arcabouço teórico exposto, segundo o qual, como decorrência do bom governo, há o dever fundamental de ensinar e, mais do que isto, educar – ou, ainda melhor, nos dizeres de Paulo Freire, conscientizar.

Aliás, para fins de (des)configuração da boa Administração Pública, mostra-se fundamental discernir ensino e educação.

Em tempos de acelerada difusão de conhecimento e de pluralização do acesso à informação, não há mais espaço para o docente cuja preocupação ensimesma-se no mero ensinar. É preciso mais, *i.e.*, acompanhar os evolucionismos.

O professor, o mestre, o acadêmico, o catedrático, o mentor, o instrutor, o preceptor devem, mais do que ocupar-se de vocações exclusivamente transmissoras de conhecimento, estimular a formação de consciência crítica de seus alunos e aperfeiçoar o desenvolvimento mental de seus discentes, *i.e.*, incorporarem, antes de quaisquer outras denominações, as feições de educador. Vale dizer, replicar informações não se confunde com educar; quando muito, traduz-se em ensinar.

Diante do infindável acervo técnico disponível e facilmente acessível através da *internet*, humanamente inviável que os cérebros dos docentes detenham maior acumulação de conhecimento do que armazenam os incontáveis *gigabytes* virtuais. A desigual disputa entre homem e máquina, portanto, somente pode ser vencida por aquele se, e somente se, desempenhada mediante a propagação de educação, a qual, não pode ser oferecida – ainda, sem embargo de quaisquer mensurações de futurologia – pelos meios digitais: a frigidez dos *sites* e a desumanização dos resultados de busca fornecidos pelos provedores de conteúdo são incapazes de educar.

A Administração Pública que pretenda ostentar o *status* de bom governo precisará, em matéria de educação, (re)pensar seus espaços educacionais para se lhes acrescentar iniciativas de promoção ao ensino que capacitem docentes e discentes a –

obviamente munidos de substrato teórico, sempre necessário – operacionalizar o conhecimento adquirido, seja oriundo dos professores, seja proveniente da *web*.

Impõem-se, assim, desafios à elaboração de políticas públicas educacionais que incluam, em suas discussões, opiniões divergentes e abrangentes, a fim de que, pela constante (re)construção, o direito fundamental concretize-se através da responsividade administrativa, possibilitada pela acolhida democrática⁴¹⁶ de outros setores sociais no processo de (re)apreciação de suas atuações.

A educação contemporânea, fruto de um sem número de evolucionismos constitucionais, por expressa dicção constitucional⁴¹⁷, enquanto direito de todos e dever do Estado – e da família, cuja participação é, como prenunciado anteriormente, indispensável e importantíssima –, visa a, além do pleno desenvolvimento da pessoa e sua qualificação para o trabalho, prepará-la para o exercício da cidadania. E, é justamente este o educar que constitucionalmente se almeja.

Vê-se, pois, o reconhecimento constitucional de posição de destaque da educação que, como medida preparatória ao gozo da cidadania, simboliza mecanismo de instrumentalização do exercício de direitos e deveres fundamentais, dentre os quais se destaca, não há dúvidas, o de boa Administração.

Compromete-se o Estado, para tanto, com a primazia do aspecto qualitativo, quer público⁴¹⁸, queira privado⁴¹⁹. Afinal, é inerente à boa Administração, no viés de boa governança, a perquirição pelo alcance de metas que, além de quantitativamente elogiáveis, sejam, igualmente, qualitativamente laudáveis. Isto poderá ser atingido através da promoção de diálogos cooperativos entre entes federativos, o que, inclusive, é perscrutado pelo Texto⁴²⁰.

⁴¹⁶ Art. 206, da CRFB. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

⁴¹⁷ Art. 205, da Constituição da República Federativa do Brasil. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

⁴¹⁸ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: VII - garantia de padrão de qualidade.

⁴¹⁹ Art. 209, da Constituição da República Federativa do Brasil. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

⁴²⁰ Art. 211, da Constituição da República Federativa do Brasil. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Todavia, o cenário hodierno de universalização anunciada nem sempre foi este. O aludido direito educacional sequer era de todos e tampouco se constituía em dever do Estado.

As primeiras Cartas das quais se têm notícia da inclusão pioneira da educação como direito fundamental constitucionalizado restringiam seu acesso gratuito, tão somente disponível para os ensinos básico e fundamental, nada dizendo a respeito da pulverização de outras instâncias educacionais superiores.

Isto porque, os momentos constitucionais proêmios do direito fundamental à educação retratavam cenário de cariz notadamente liberal e eminentemente burguês, cuja pretensão, à época, limitava-se a possibilitar o exercício, por parte das classes sociais não abastadas, de profissões cujo labor, prioritariamente braçal, não demandasse graduação e diploma, tampouco maior qualificação.

Queria-se, neste contexto, fornecer o mínimo de conhecimento visando à, única e exclusivamente, profissionalização incipiente das massas e o acesso, por partes destas, a carreiras laborais de prestígio social diminuto, principalmente aquelas cuja prática não conferisse ao trabalhador o pronome de tratamento de doutor, nas quais as elites não pretendiam imiscuir-se.

Dito de outro modo, o ensino público constituiu-se, em sua origem, com a finalidade precípua de doutrinar a prole dos trabalhadores para que, assim como seus genitores, submetessem-se às mesmas condições de vida e de trabalho alienado de suas famílias, o que contribuía à manutenção do *status quo* da sociedade e, pois, perpetuava a desigualdade social e reforçava o caráter elitista da trajetória das políticas públicas e posições jurídicas educacionais.

As políticas públicas educacionais instituídas pelo Estado burguês desta sação apoucavam-se a atender as necessidades de mão-de-obra profusa e pouco custosa requeridas pela emergente Revolução Industrial, a fim de que, minimamente instruídos, soubessem operar o maquinário e garantissem a *produção e reprodução social homogênea nas sociedades divididas em classes*⁴²¹. Vale dizer, encontrava-se o ensino umbilicalmente ligado à instrução diminuta e estéril visando à formação de trabalhadores, embora hábeis no manejo de máquinas, ignóbeis e acríticos.

⁴²¹ PETITAT, André. *Produção da escola: produção da sociedade. Análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente*. Tradução: Eunice Gruman. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição: Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre – ArtesMédicas, 1994, p. 195.

Aos seres aclamadamente pensantes, então provenientes das elites da sociedade, cujo plantel compunha-se daqueles merecedores do valoroso título de doutores, brindava-se acesso ao restritíssimo ensino superior.

Com efeito, o processo decisório das políticas públicas de educação, ao menos neste primeiro momento nascedouro, notadamente elitista, visava a assegurar que o poder se mantivesse incólume nas mãos das elites e que, em seus favores, fosse exercido. É dizer, ainda que houvesse alterações estruturais em suas concretizações, o processo político de opções públicas intentava que o mundo evoluísse e se renovasse para que, parafraseando a célebre citação atribuída a ao Príncipe Falconeri, *tudo continuasse do mesmo modo em que antes se encontrava*⁴²².

E, como *a vida imita a arte muito mais do que a arte imita a vida*⁴²³, os papéis sociais seriam ocupados por personagens inconfundíveis e dois seriam, basicamente, seus atores: os protagonistas, localizados no topo, detentores de poder e que se beneficiariam das escolhas públicas – tendo em vista que estas sempre se dirigiriam àqueles – e; os coadjuvantes periféricos e à margem⁴²⁴. O motivo, diriam *As Meninas*, em seu axé-protesto, *todo mundo já conhece. É que o de cima, sobe e; o de baixo, desce*. Felizmente, conquanto paulatinamente, superar-se-ia a inópia de oportunidades.

O Brasil, acompanhando as tendências inclusivas do além-mar, positivou em suas Constituições⁴²⁵, como direito fundamental, o acesso à educação.

⁴²² DI LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi. *O Leopardo*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

⁴²³ WILDE, Oscar. *Pen, Pencil and Poison*. The Complete Works of Oscar Wilde, v. 5. ed. Edgar Saltus. Garden City, NY: Doubleday, Page, and Co., 1923.

⁴²⁴ “*Those Who get the most are elite, the rest are mass*”. Lasswell. *Op. Cit.*. 1936, p. 13.

⁴²⁵ Alerte-se, todavia, que mesmo antes das Constituições brasileiras já havia, por evidente, educação pública no país. Os jesuítas, por exemplo, vindos à terra brasilis para catequizar os silvícolas, pretendiam, através do ensino gratuito e fomentado pela Corte nas chamadas casas de meninos, as quais, constituíram os primeiros exemplares de escolas públicas no Brasil recém descoberto. As mencionadas casas de meninos pretendiam “*doctrinar en lo espiritual como en leer y escribir*”, cf. LEITE, S. I. Serafim. *Cartas dos Primeiros Jesuítas do Brasil (1538-1553)*. São Paulo, Comissão do IV centenário da cidade de São Paulo, Serviço de Comemorações Culturais, 1954, p. 311. Posteriormente, conta-se em história, surge em 1564, na Bahia, a primeira escola propriamente dita no Brasil colônia, agora composta por, além dos nativos excepcionalmente admitidos à academia, os descendentes brancos dos colonizadores componentes das elites. O ensino superior, em âmbito nacional, era ainda inexistente, restando, àqueles que possuíam interesse, condições e disponibilidade para tanto, candidatar-se às vagas algures que não na colônia. Em 1759, durante o período de comando da coroa lusitana pelo estadista Marquês de Pombal, os jesuítas são por ele daqui depostos e todo o aparato jesuítico instalado no Brasil é desmobilizado. Surgem, como método pioneiro de ensino, os livros didáticos e, como estruturação administrativa, a nomeação de professores eleitos mediante concursos públicos para provimentos de cargos de docência, denotando, com ineditismo, a estatização organizacional do ensino público. Neste contexto de secessão com os métodos anteriormente inseridos pelos jesuítas, os bancos acadêmicos se singularizam às ocupações por parte das elites da sociedade, relegando aos índios, outrora estudantes, a luta pela sobrevivência e que até os dias de hoje perdura, enfraquecida porém resistente. Neste ínterim, eclodiram políticas públicas tributárias a fim

Nos proêmios da educação brasileira, aprendia-se a ler e, raramente, a escrever. No caso das mulheres, vítimas da ignorância conservadora e machista da época, o cenário era ainda mais restrito, sendo poucas às quais se *permitia* aprender.

3.1.1.1 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos Constitucionais da Constituição de 1824

A primeira Constituição – outorgada em 1824 – do Brasil independente, afamada pela instituição, inspirada em Benjamin Constant, do Poder Moderador, positivou, sob a rubrica de garantia dos direitos civis e políticos, *a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos*⁴²⁶ como dever do Estado.

Posteriormente, o acesso ao ensino público constitucionalmente garantido foi pretensamente densificado pelo governo imperial mediante atuação legiferante em 1827: possibilitou-se, de maneira inovadora, que mulheres frequentassem salas de aula; vinculou-se, por iniciativa legal, a criação de escolas de primeiras letras do Império, tantas quantas fossem necessárias e; dispunha-se, de modo pioneiro, sobre a possibilidade de *realocação* de professores⁴²⁷, acerca de sua *remuneração*⁴²⁸, equânime para professores e professoras⁴²⁹, *aperfeiçoamento* do corpo docente⁴³⁰ e *ingresso*

de que fossem instituídos tributos cujo produto da arrecadação fosse destinado, através de repasse obrigatório, ao custeio, pelo erário, da educação pública. Ainda não havia ensino superior e, mesmo com a chegada da Família Real portuguesa em 1808, o panorama pouco se alterou, salvo pela criação das aulas avulsas de cirurgia e anatomia no Rio de Janeiro e na Bahia, que, na prática, constituíram-se em protouniversidades de medicina. Durante este período, surgiu, em 29 de outubro de 1810, a Biblioteca Nacional, de contribuição ímpar ao progresso intelectual e à educação colonial.

⁴²⁶ Art. 179, XXXII, da Constituição de 1824. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

⁴²⁷ Art. 2º, Lei de 15 de outubro de 1827. Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléa Geral para final resolução.

⁴²⁸ Art. 3º, Lei de 15 de outubro de 1827. Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembléa Geral para a aprovação.

⁴²⁹ Art. 13, Lei de 15 de outubro de 1827. As Mestras vencerão os mesmos ordenados e gratificações concedidas aos Mestres.

⁴³⁰ Art. 5º, Lei de 15 de outubro de 1827. Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edificios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

vitalício⁴³¹ mediante *processo seletivo*⁴³². Tratou, ainda, de elencar os conteúdos programáticos a serem ministrados pelos docentes que, a saber, concerniriam à leitura; escrita; operações aritméticas; geometria prática; gramática vernacular; moral cristã e; doutrina católica e apostólica romana⁴³³, justificáveis pela ausência de secularização coetânea.

A despeito do aparente compromisso constitucional dilatatório⁴³⁴ de equalização, as opções públicas concernentes à educação, no que concerne às mulheres, mantinham-se diferenciadas.

A evidenciar o viés patriarcal imperial, de acordo com o texto legal que seguia vigendo⁴³⁵, às mulheres, quando professoras, seria defeso, sem quais explicações justificáveis, o ensino de disciplinas de geometria e aritmética que desbordasse às quatro operações, incumbindo-lhes transmitir o conhecimento referente às prendas que servem à economia doméstica⁴³⁶.

Constata-se que, à semelhança dos exemplos das Constituições liberais comparadas, a educação constitucionalmente universal enunciada seria aquela circunspecta à instrução meramente primária dos indivíduos. Ao passo que a educação

⁴³¹ Art. 14, Lei de 15 de outubro de 1827. Os provimentos dos Professores e Mestres serão vitalícios; mas os Presidentes em Conselho, a quem pertence a fiscalização das escolas, os poderão suspender e só por sentenças serão demitidos, provendo interinamente quem substitua.

⁴³² Art. 7º, Lei de 15 de outubro de 1827. Os que pretenderem ser providos nas cadeiras serão examinados publicamente perante os Presidentes, em Conselho; e estes proverão o que for julgado mais digno e darão parte ao Governo para sua legal nomeação.

⁴³³ Art. 6º, Lei de 15 de outubro de 1827. Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

⁴³⁴ A verborragia não raro lacônica da Constituição denota a incompatibilidade entre Texto e realidade e; a desconexão entre intenção e ação, remetendo-se ao debate concernente à ideia de constitucionalização simbólica, desenvolvida, com maestria, por Marcelo Neves, para quem caracterizam-se os compromissos dilatatórios pela percepção da “*discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais*”, cf. NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 3a. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 1. É dizer, a faceta de resposta imediata às demandas sociais eclodidas, cada vez mais urgentes e numerosas, tem como contrapartida a ausência do devido comprometimento, por parte destas constitucionalizações, com a concretibilidade e factibilidade das promessas irrealizáveis.

⁴³⁵ Art. 12, Lei de 15 de outubro de 1827. As Mestras, além do declarado no Art. 6º, com exclusão das noções de geometria e limitado a instrução de aritmética só as suas quatro operações, ensinarão também as prendas que servem à economia doméstica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, aquelas mulheres, que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimento nos exames feitos na forma do Art. 7º.

⁴³⁶ Dado interessante é o de que, gradativamente, o número de docentes do sexo feminino cresceu ao longo dos anos, o que se explica porque a docência surgia, à época, como opção de fuga à imposição matrimonial.

básica seria, nalguma medida, pluralizada, o ensino fundamental e superior restringia-se, dado a seu caráter de manutenção eminentemente elitista, aos estratos sociais mais elevados, *por meio de preceptores*⁴³⁷, porque economicamente capazes de custeá-los:

A dualidade da educação formal traduzia a dualidade da sociedade brasileira. O sistema provincial e, mais tarde, estadual das escolas primárias e vocacionais para o “povo”, e do ensino acadêmico secundário e das escolas superiores para a “elite”. Os dois sistemas eram independentes, não dando um passagem ao outro. Como a sociedade continuava escravocrata, o povo seria o dos homens livres, porque os escravos eram o chão da sociedade e não chegavam a constituir classes⁴³⁸.

Deu-se, doravante, a criação das duas primeiras instituições públicas de ensino superior brasileiras, plasmadas no mesmo ano de 1827 e, que, em 1854, se tornariam as faculdades de direito de Olinda e São Paulo.

Adveio, em 1837, o Colégio Pedro II, cuja finalidade visava à excelência de ensino público, pelo que a história conta a fiscalização, diuturna e pessoalmente, pelo Imperador, a fim de que mantivesse os padrões de primor desejado. Curioso que, como peculiaridade justificada conservadorismo coetâneo, era vedado o ingresso de estudantes do sexo feminino.

Seguiram-se, inspiradas no positivismo e cientificismo filosóficos, escolas laicas e instituições de ensino que, embora subsidiadas pelo Poder Público, seriam geridas pela iniciativa privadas. Destacou-se o Colégio Culto à Ciência, sedimentado no estado de São Paulo.

Durante o período de apogeu cafeeiro, foi criado, em 1883, o Liceu de Artes e Ofícios, com o objetivo precípua de, enquanto escola técnica, preparar trabalhadores para, no contexto do crescimento das cidades por que passava o Brasil, servirem às indústrias aqui instaladas.

A dispendiosa Guerra do Paraguai, da qual participou o Brasil, gerou custos beligerantes de governo exacerbados e, com eles, cenário de crise econômica. A proibição imposta aos militares à manifestação midiática também contribuiu para aluir as bases que sustentaram as estruturas de poder que seguiam vigendo. O descontentamento por parte das elites agrárias com o fim das políticas públicas escravagistas mostrou-se outrossim determinante para abalar a aparente estabilidade de

⁴³⁷ TEIXEIRA, Maria Cristina. *O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras*, 2008, p. 150-151.

⁴³⁸ TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969, p. 293.

poderio. Tudo isto, em ebulição, somado à insatisfação conjuntural com o Reinado estimulavam movimentos reformistas que culminaram, em 1889, com a extirpação da estrutura monárquica parlamentarista do Brasil-Império mediante a proclamação da República.

3.1.1.1 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1891

Com gênese relacionada aos eventos que *incontinenti* sucederam-se à República proclamada, plasmou-se, para incorporar ao Brasil nova forma de Estado e de governo, a Constituição Republicana de 1891.

O voto, antes censitário e exclusivo das elites econômicas, transformou-se em escrutínio pulverizado, embora ainda defeso às mulheres. Destaque-se que, ressaltando o caráter dignificante da educação, bem como sua relevância, a partir da Carta da República de 1891, teriam acesso à eleição os homens letrados que alfabetizados fossem e que, pois, pudessem contribuir, com suas capacidades e conhecimento, para a formação política consciente.

Aliás, corroborando latência do período que precedeu à proclamação, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891, houve alguns atos normativos que, direta ou indiretamente, já tratavam das matérias que *a posteriori* seriam positivadas no Texto vindouro⁴³⁹.

Como visto, discutir a admissão à educação pública concernia ao ingresso nos ensinos fundamental; médio e; mais acanhadamente, superior. Até então, pouco ou nada se dizia a respeito da educação infantil. Criou-se, em resposta, em 1895, o primeiro jardim de infância público do Brasil.

⁴³⁹ Mariana Cristina Teixeira, em aprofundada apuração, elencou os documentos que, antes da Constituição de 1891, adiantavam o que doravante restaria constitucionalizado: Decreto nº 6, de 19/11/1889: extinguiu o voto censitário e impôs como condição para o exercício da cidadania a alfabetização dos indivíduos; Decreto nº 7, de 20/11/1889: atribuiu aos estados à instrução pública em todos os graus; Aviso nº 17, de 24/04/1890: tornou laico o currículo do Instituto Nacional, ex-Pedro II; Criação da Secretaria de Instrução Pública, Correios e Telégrafos, em 19/04/1890: embora esse órgão tenha sido extinto em 30/10/1891, várias iniciativas realizadas durante o período merecem atenção: criação do *Pedagogium*, órgão responsável pela reforma da instrução pública primária e secundária no Distrito Federal, bem como do ensino superior, que possibilitou o surgimento de faculdades livres e oficiais, bem como do Conselho de Instrução Superior no Distrito Federal. TEIXEIRA, Maria Cristina. *Op. Cit.*, p. 152.

A Constituição da República – do então Estados Unidos do Brasil – repartiu as competências legislativas circunspectas à educação e incluiu, em seu capítulo IV, dentre as atribuições privativas do Congresso, o poder legiferante acerca do ensino superior⁴⁴⁰ e, não privativamente, incumbiu ao mesmo órgão congressual o ânimo de desenvolvimento das letras, artes e ciências⁴⁴¹ e a criação de instituições de ensino superior e secundário nos estados⁴⁴², de caráter secular⁴⁴³, nada dispondo sobre a instrução primária, o que, tendo em vista que pertenciam, aos estados, residualmente, as competências constitucionais remanescentes, *seriam porventura de suas responsabilidades*⁴⁴⁴:

Não constituía, assim, uma simples divisão de trabalho ou de atribuições entre os Estados e a União, o que se confirma pelo fato de, voluntariamente, tanto a União ministrar ensino médio vocacional, quanto os Estados ministrarem ensino acadêmico secundário e superior. A dualidade refletia a organização real da sociedade brasileira e representava um dos mais ricos exemplos da tese de que a educação não é problema abstrato, cujos fins e objetivos se discutem abstratamente, mas problema concreto de manifesta intencionalidade, sendo sua distribuição em quantidade e seu conteúdo em qualidade determinados pela estrutura e organização da sociedade⁴⁴⁵.

No período que antecedeu a Revolução de 1930, a *Lex Legum* de 1891 passou, entre os idos de 1925 e 1926⁴⁴⁶, por uma revisão constitucional da qual se originou o ideário, desde então vigente, de que a educação é dever do Estado e direito de todos.

Personagens influentes da época, dentre os quais se destaca Anísio Teixeira, partidavam a idéia de que as concretizações educacionais têm função promocional irradiante, pelo que contribuem, *e. g.*, à melhora das condições de saúde e de exercício

⁴⁴⁰ Art 34, da Constituição de 1891. Compete privativamente ao Congresso Nacional: 30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União.

⁴⁴¹ Art 35, 2º, da Constituição de 1891. Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

⁴⁴² Art 35, 3º, da Constituição de 1891. Incumbe [...]: 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados.

⁴⁴³ Art 72, § 6º, da Constituição de 1891. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

⁴⁴⁴ FILHO, Alberto Venâncio. *Repensando o Brasil Com Sílvio Romero*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010, p. 114.

⁴⁴⁵ TEIXEIRA, Anísio. *Op. Cit.*, 1969, p. 296.

⁴⁴⁶ CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação na revisão constitucional de 1925-26*. Educ. Rev., Belo Horizonte, n. 15, jun. 1992. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46981992000100014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 25/11/14.

de cidadania, o que desaguou na assinatura, em 1932, do Manifesto da Escola Nova, propugnando a otimização do ensino público pátrio em prol de sua universalização, estimulando-o enquanto gratuito, acessível, laico, plural e, principalmente, de qualidade.

3.1.1.2 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1934

Nesta toada, proveio a Constituição de 1934, embebida dos eixos filosóficos das Constituições Mexicana de 1917 e Alemã de 1919, especialmente no que toca à sobrelevada densidade normativa dos direitos sociais, dentre os quais, certamente, inclui-se o direito fundamental à educação.

Inovou-se em matéria de distribuição de competências constitucionais, pelo que passou a ser da união, privativamente, a incumbência de dirigir os rumos da educação pátria através do delineamento das diretrizes da educação nacional⁴⁴⁷.

Significativos, também, os esforços constitucionais de estímulo trabalhador rural no que pertine ao ensino, uma vez que, objeto de regulamentação especial, visava-se a, dentre outras pretensões igualmente legítimas, cuidar do que a Constituição de 1934 denominou de educação rural⁴⁴⁸.

Paralelamente, a aparente tentativa da Constituição de pluralizar as oportunidades e incluir socialmente as camadas periféricas da sociedade contrastava com a intenção diametralmente oposta inserta no art. 138, “b”, da Constituição de 1934 que, a despeito das poucas palavras utilizadas, espanta, assusta e até mesmo revolta:

Art. 138, da Constituição da República Federativa de 1934. Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: b) estimular a educação eugênica;

Fruto, dentre outros, do espraiamento dos ideais da Sociedade Eugênica de São Paulo organizada em 1918 e do Comitê Central de Eugenismo criado em 1931, dizia a

⁴⁴⁷Art 5º, da Constituição de 1934. Compete privativamente à União: XIV - traçar as diretrizes da educação nacional.

⁴⁴⁸Art 121, da Constituição de 1934. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 4º - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

execranda disposição constitucional que cabia à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas, estimular a educação eugênica, o que, lido às luzes dos tempos atuais, parece absurdamente repulsivo.

A ética eugênica de aconselhamento genético remonta à antiguidade e às práticas sociais segundo as quais, para fins de purificação comunitária, escolhiam-se, profílicamente, os que, bem nascidos, permaneceriam no gozo da vida em sociedade – e, pois, vivos – de acordo com os padrões de beleza física, de perfeição bélica ou, simplesmente, de extirpação totalitarista do diferente.

O termo eugenia, cunhado por Francis Galton, curiosamente parente de Charles Darwin, quer significar a idéia de que a inteligência é predominantemente herdada e não fruto da ação ambiental, a demandar, portanto, o estudo dos agentes sob o controle social para crescer ou decrescer as qualidades raciais das futuras gerações física ou mentalmente⁴⁴⁹.

A teoria darwiniana da evolução natural das espécies reconhecia que, ao passo que determinados exemplares animais precisam de evolução, há diferenciação entre superiores e inferiores, pois que estes deveriam, ao longo do tempo, aperfeiçoar-se tal qual aqueles, o que, nalguma medida, dialogava com a teoria eugênica galtoniana da seleção voluntária e consciente.

Feito o necessário aporte do embasamento teórico que contaminou o constituinte de 1934, a educação eugênica transbordou a mera positividade constitucional e, de fato, foi aplicada no Brasil às classes trabalhadoras mais humildes, afinal, os pensadores do futuro e que, pois, mereceriam atenção por parte do Estado no que concerne à suas educações, seriam provenientes das elites, como comprovado mediante a análise eugênica da sociedade.

Isso se refletiu de maneira drástica nas escolhas de políticas públicas educacionais desta fase histórica do país, uma vez que os esforços propulsores concentravam-se no aprimoramento das elites e na marginalização dos desvalidos.

E, mais do que simplesmente filiar-se à teoria galtoniana, a explicação histórica para a formulação educacional eugênica pode ser encontrada no passado escravagista do

⁴⁴⁹ Quanto ao tema, v. GALTON, Francis. *Hereditary Talent and Genius*. 1865.

Brasil. Sua lógica chegou com a intenção de legitimar a escravidão ou, diante do seu fim, fortalecer a idéia de que a liberdade não seria acompanhada de igualdade⁴⁵⁰.

A escravidão finalmente acabou; o preconceito jamais.

A Preterição social em prol dos bens nascidos ilustra o ideal de base racista que perpassava o Brasil da década de 1930 e 1940.

Os argumentos utilizados à Assembléia Constituinte de 1933-1934 para inclusão da desigualdade de direitos com base na eugenia foram as defesas do bem comum e da *res publica*⁴⁵¹ e, justamente neste sentido, foram moldadas as políticas públicas na área da educação⁴⁵² com vistas a combater, através do uso de mecanismos corretivos, a disgenia provocada pelo déficit de capacidade dos alunos oriundos das classes sociais subalternas em razão, como apontou Manoel Bergström, da *íntima relação entre velocidade de aprendizado e cor de pele*⁴⁵³.

No mais, a Constituição de 1934 dedicou capítulo específico à educação, novamente laica⁴⁵⁴, impondo, à família e ao Estado, proporcionar o acesso à educação de brasileiros e estrangeiros domiciliados no país⁴⁵⁵, dispondo, inclusive, quanto aos estabelecimentos particulares de ensino de reconhecimento condicionado⁴⁵⁶, aos quais, a fim de estimular suas instalações e desenvolvimento, seriam imunes do dever fundamental de pagar tributos⁴⁵⁷.

Merece destaque, ainda, a obrigatoriedade de gratuidade do ensino primário, que seria integral, bem como extensível aos adultos, disposição esta que viria a ser repetida

⁴⁵⁰ FILHO, Sidney Aguilar. *Racismo à Brasileira*. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/educacao/racismo-a-brasileira>>. Acesso em: 25/11/2013.

⁴⁵¹ *Annaes da Assembléia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8346>>. Acesso em: 25/11/2013.

⁴⁵² *Idem*.

⁴⁵³ LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. *Os testes. Escola Nova*. São Paulo. Órgão da Diretoria Geral do Ensino de São Paulo, v.2, n. 3-4, mar./abr. 1931, p.253-259.

⁴⁵⁴ Art 153, Constituição de 1934. O ensino religioso será de freqüência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

⁴⁵⁵ Art 149, Constituição de 1934. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

⁴⁵⁶ Art 150, Constituição de 1934. Compete à União: Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

⁴⁵⁷ Art 154, Constituição de 1934. Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

nas Constituições vindouras⁴⁵⁸ e, também, a protoindicação tendente à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível⁴⁵⁹.

Crível destacar, porque pertinente e acoplada à eficácia irradiante da Constituição Mexicana de 1917 e Alemã de 1919, a positivação do art. 139 do Texto de 1934 pela qual, compartilhando o dever fundamental de concretização da educação, enquanto direito, encargava a praticante de atos de comércio que, industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, desde que nela laborassem mais de cinquenta trabalhadores, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, a lhes proporcionar ensino primário gratuito⁴⁶⁰.

Por derradeiro, criaram-se fundos especiais de educação e vinculações de repartição de receita e aplicação obrigatória de recursos destinados à educação, denotando o refinamento da educação erigida ao patamar de condição *sine qua non* ao aperfeiçoamento da nação e desenvolvimento do país.

3.1.1.3 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1937

O expansionismo da educação como direito fundamental seguiu o alvoroçado momento constitucional por que passava o Brasil da época, coetâneo ao surgimento conturbado do Estado Novo. A Constituição outorgada da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 institucionalizou o regime político instaurado por Getúlio Vargas e, como não poderia deixar de ser, as políticas públicas educacionais refletiram sua ideologia.

A *Polaca* de 1937, assim apelidada porque fortemente inspirada na autoritária Constituição polonesa, repercutiu os intentos pacificadores de uma instabilidade social que, segundo o preâmbulo do Texto neonato, encontrava-se *profundamente perturbada*

⁴⁵⁸ Art. 208, da Constituição da República Federativa de 1988. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

⁴⁵⁹ Art 150, da Constituição de 1934. Compete à União: Parágrafo único - O plano nacional de educação [...]: a) ensino primário integral gratuito e de freqüência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível.

⁴⁶⁰ Art 139, da Constituição de 1934. Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

por conhecidos fatores de desordem e, dizia-se, sob a funesta iminência da guerra civil⁴⁶¹.

Pretendia-se, portanto, apaziguar ânimos e afastar movimentos divergentes ao que ali seu insculpia, máxime aqueles impingidos por frentes integralistas, insatisfeitas com o fechamento da Ação Integralista Brasileira, a fim de que se consolidasse o poder do então Presidente diante do *estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista*, o que exigiria, do Estado, postura *de caráter radical e permanente*⁴⁶².

Assim, a educação consistiria em dever primordial dos pais, que seriam auxiliados pelo Estado, enquanto colaborador principal ou subsidiário⁴⁶³. Ademais, salta a vista o caráter discernente entre as instituições de ensino dirigidas às elites e aquelas incumbidas de atender as populações menos abastadas inserto no art. 129 da Constituição de 1937, assim positivado:

Art. 129, Constituição de 1937. *Omissis*⁴⁶⁴. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Vê-se, portanto, que *o Estado regrediu na concepção de seu arcabouço educacional*⁴⁶⁵, uma vez que encontrava-se, em âmbito da Constituição anterior, o dever

⁴⁶¹ Cf. preâmbulo da Constituição de 1937.

⁴⁶² *Idem*.

⁴⁶³ Art. 125, da Constituição de 1937. Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

⁴⁶⁴ Art. 129, da Constituição de 1937. A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

⁴⁶⁵ PAMPLONA, Ronaldo Mendes; OTRANTO, Célia Regina. *A educação profissional e a dicotomia social na reforma Capanema*. Anais do I Simpósio Pedagógico e Pesquisas em Educação (SIMPED), 4 a 6 de setembro de 2006, Resende (RJ). Disponível em: <www.aedb.br/anais_simped/arquivos/A_EDUCACAO_PROFSSIONAL_E_A_DICOTOMIA.pdf>. Acesso em: 21/03/2014.

aposto do Estado de promoção universal da educação *não somente àqueles que não tivessem recursos necessários para se educarem em instituições particulares*⁴⁶⁶.

Neste contexto, seguiu-se, em iniciativa pretérita à próxima Constituição, em 1942, a intitulada Reforma Capanema. No mesmo ano, Leis Orgânicas do Ensino foram elaboradas para *favorecer grupos políticos, com clara tendência voltada para agraciar empresários, em prejuízo daqueles que pertenciam às camadas mais pobres da população*⁴⁶⁷.

Redesenharam-se os currículos para afirmar a distinção dicotômica entre ensino profissional, voltado à satisfação dos requerimentos incrementados de força de trabalho, e; a educação secundária, concernente à formação dos dirigentes da nação. No cerne dos liceus profissionais, foram designadas as *formações para os setores da produção*⁴⁶⁸: primário, para o ensino agrícola; secundário para o ensino industrial; terciário para o ensino comercial e o ensino normal para a formação de professores⁴⁶⁹, muito bem delineados por Ronaldo Mendes Pamplona e Célia Regina Otranto⁴⁷⁰. Acrescente-se a este cenário a estruturação do SENAI⁴⁷¹ e criação do SENAC⁴⁷².

3.1.1.4 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1946

A seguir, finda a Segunda Guerra Mundial, adveio o Texto da Constituição de 1946, marcada pela contradição aparente *entre a manutenção das desigualdades e a emergência das massas populares como agente a ser considerado*⁴⁷³.

⁴⁶⁶ ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

⁴⁶⁷ MANFREDI, Sílvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

⁴⁶⁸ *Idem*.

⁴⁶⁹ Os quais foram disciplinados pelas seguintes legislações: Lei Orgânica do Ensino Industrial – Decreto-lei 4.073 de 30/01/42; Lei Orgânica do Ensino Secundário – Decreto-lei 4.244 de 09/04/42 e; Lei Orgânica do Ensino Comercial – Decreto-lei 6.141 de 28/12/43, posteriormente alteradas pelo então Ministro da Educação, que se manteve o mesmo do governo varguista, pelos seguintes diplomas: Lei Orgânica do Ensino Primário – Decreto-lei 8.529 de 02/01/46; Lei Orgânica do Ensino Normal – Decreto-lei 8.530 de 02/01/46 e; editada por outro Ministro da Educação, Lei Orgânica do Ensino Agrícola – Decreto-lei 9.613 de 20/08/46.

⁴⁷⁰ PAMPLONA, Ronaldo Mendes; OTRANTO, Célia Regina. *Op. Cit.*. 2006.

⁴⁷¹ Através do Decreto-lei 4.048 de 22/01/42.

⁴⁷² Pelos Decretos-lei 8.621 e 8.622 de 10/01/46.

⁴⁷³ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *A Educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. Osmar Favero (org.), 2. ed. rev. ampl.. Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 164.

Tão logo o mundo como um todo percebeu que *livros e cadernos* têm mais relevância e pertinência do que *guerras e soldados*, o acesso à educação, enquanto direito reconhecidamente fundamental, adquiriu delineamentos outros.

E, do mesmo modo, deu-se o exemplo pátrio.

Gradativamente, possibilitada pela medrança da sociedade e do conseqüente alcance paulatino de condições civilizatórias mínimas, à educação concedeu-se, sob influxos românticos e ideais, o *status* de direito subjetivo e posição jurídica argüível.

Mantiveram-se a posição topográfica do ensino próximo à família e cultura e a competência da União para delinear as diretrizes e bases da educação nacional⁴⁷⁴, pelo que, complementarmente, poderiam os Estados legislar.

Iniciava-se, assim, o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases, propiciadora da *institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas*⁴⁷⁵.

Relegou-se, com louvores, o papel meramente supletivo e tão-só subsidiário do Estado no que tange a educação, reconhecendo-o como protagonista de sua concretização, tendo em vista que é tão principal quanto o é a família.

Recuperou-se o ensino público primário gratuito e para todos, restabelecendo-se as conquistas civilizatórias de outrora.

Além disto, erigiu-se o ensino oficial ulterior ao primário à categoria de direito subjetivo condicionado a comprovação de ausência ou insuficiência de recursos⁴⁷⁶, corroborando, nalguma medida, as mencionadas novas preocupações humano-fundamentais que começavam a permear os documentos jurídicos do pós-guerra.

Anos após, com a deflagração do golpe – ou revolução, a depender da concepção crítica do interlocutor – militar de 1964, registra-se o demérito da exclusão do ensino de filosofia das grades curriculares do ensino medido.

⁴⁷⁴ Art 5º, da Constituição de 1946. Compete à União: d) diretrizes e bases da educação nacional.

⁴⁷⁵ BOAVENTURA, Eduardo M.. A Educação na Constituinte de 1946: Comentários. *In: A Educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. Osmar Favero (org.). 2ª Ed. Campinas: Editora autores associados, 2001, p. 196.

⁴⁷⁶ Art 168, da Constituição de 1946. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.

As razões, certamente inúmeras⁴⁷⁷, sem que sobre elas se exponha juízo de valor, evidenciam a ebulição do momento constitucional coetâneo e da retração da vocação do Estado educador.

3.1.1.5 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Constituição de 1967

Adveio, em meio a conturbado contexto sócio-político, a Constituição de 1967, cujo destaque reside na ausência de fixação de percentuais da receita tributária de aplicação obrigatória em matéria de educação e, outrossim, pela positivação de que a gratuidade do ensino ulterior ao primário seria substituída, sempre que possível, pela concessão de bolsas de estudo, cujo reembolso seria exigido no caso do ensino superior⁴⁷⁸.

3.1.1.6 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos da Emenda Constitucional nº 1 de 1969

Com o advento da Emenda Constitucional nº 1/69, ou, a quem prefira, verdadeira emanção do poder constituinte originário e, pois, Constituição⁴⁷⁹ de 1969, fruto do agravamento da situação excepcional vivenciada, os postulados educacionais experimentaram consideráveis alterações.

⁴⁷⁷ “Sem dúvida, a filosofia foi retirada por razões ideológicas e estratégicas inspiradas na segurança nacional [...] A disciplina era considerada perigosa, pois poderia desviar a juventude do pensamento oficial”. Cf. PEGORARO, O. *Política da filosofia no Brasil*. Zero Hora. Porto Alegre, 1979, p. 15.

⁴⁷⁸ Art 168, Constituição de 1967. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior.

⁴⁷⁹ Valendo-nos dos ensinamentos do preclaro Bruce Ackerman, imperioso que se reconheça que não necessariamente coincidirão as movimentações sociais com as alterações formais do Texto. Desta feita, doutrinariamente pueril a ideia de que somente há os evolucionismos constitucionais mediante a estruturação documental de uma nova constituição, sendo possível, pois, a manifestação de vontades constitucionais e o exercício do poder constituinte de vertente originária sob a égide de uma mesma Constituição formal e dentro de um mesmo regime constitucional. V. ACKERMAN, Bruce. *Op. Cit.*, 1991.

Substituiu-se a liberdade de cátedra, presente às Constituições anteriores, pela liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério⁴⁸⁰, notadamente restritiva⁴⁸¹.

A positivação da imprescindibilidade de investimentos em educação foi restabelecida⁴⁸² através da Emenda Constitucional nº 24/83 que alterou o art. 176 da Emenda – ou Constituição – de 1969 para estabelecer a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Eis que, após longo evolucionismo constitucional e social, emerge a Constituição de 1988 que, com as devidas pirotecnias democráticas, fez, do singular, plural e, com isto, expandiu a densidade normativa do direito fundamental à educação.

3.1.1.7 De Timidez ao Vigor da Educação: Os Evolucionismos Constitucionais da Constituição Cidadã de 1988

Calava-se o povo, gradativamente, mas não se cumpriam, ainda, suas *vontades constitucionais*. Alimentavam-se poucos famintos, mas não se erradicava a fome. Cuidava-se da saúde de alguns, mas não da de todos.

Seria, no cenário vetusto, esta simulação constitucional decorrida, *protogarantidora* de direitos, suficientemente caracterizadora do conceito de Constituição, a teor do artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de

⁴⁸⁰ Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. § 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.

⁴⁸¹ Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa. Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.

⁴⁸² Emenda Constitucional nº 24/1983. AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Artigo único - O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: "§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

1789⁴⁸³? Concerniriam as dissimulações constitucionais pretéritas, além de socialmente inaceitáveis, à *expressão viva de um povo*⁴⁸⁴? Evidentemente que não.

Hoje, felizmente, a cena é outra: *nunca antes na história deste país*, os direitos fundamentais à educação foram tão *levados a sério*⁴⁸⁵.

Se, sob os auspícios das Constituições primevas, bastava traduzir-se em realidade o ensino básico, quer-se, hoje, mais. Reverbera-se, assim, o que oportunamente se disse para (re)afirmar que, da perquirição do *mínimo necessário*, é hora de, agora, transladar-se ao esforço concretizador do *máximo possível*⁴⁸⁶.

Partícipes de um sem número de evolucionismos constitucionais e sociais, do ensino médio ao superior; da creche à pós-graduação, subsidiados por iniciativas de políticas públicas, qualifica-se, cada vez mais, com subvenção da Constituição, o homem. E, se, como dizia Kant, o homem é *estritamente aquilo que a educação faz dele*, hoje ele é e pode ser mais do que era ontem.

Questiona-se de plano: o palco constitucional contemporâneo é, como dito preambularmente⁴⁸⁷, verdadeiramente plural? Ou, como o de outrora, permanece elitizado? Qual a abrangência do direito fundamental à educação desejado pelos administrados, lídimos titulares do poder constituinte originário? Qual, a seu turno, a educação a eles oferecida? Que educação deve prover-se aos *policy takers*, para fins de concretização da boa Administração Pública?

Viu-se que, dever de boa Administração e, *pari passu*, direito de todos, a educação preconizada pela Constituição visa a, além da qualificação para o mercado de trabalho, preparar os destinatários de políticas públicas a exercerem, de modo cômico e pleno, sua cidadania.

⁴⁸³ Art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

⁴⁸⁴ VERDÚ, Pablo Lucas. *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*. Madrid: Dykinson, 1998, p. 40.

⁴⁸⁵ Cf. nota de rodapé n. 153.

⁴⁸⁶ Cf. nota de rodapé n. 60.

⁴⁸⁷ A construtibilidade proemial da pluralidade social pretendida encontra-se inculpada no preâmbulo da CRFB de 1988 que, a despeito da prevalência da tese de sua irrelevância jurídica, merece menção porquanto pertinente: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Estruturou-se, para tanto, na senda da Constituição Cidadã de 88, ensino que vislumbra a garantia do acesso à educação e, mais do que isto, da manutenção, deste ingressante, na escola⁴⁸⁸, competindo à pretensa boa Administração, a fim de assegurá-la, *recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola*⁴⁸⁹ e zelar pelo conteúdo mínimo letivo⁴⁹⁰.

E, em reforço ao seu caráter imperioso, bem como à sua relevância constitucional, sancionou-se a inobservância do o *direito subjetivo público*⁴⁹¹ à educação mediante *responsabilização da autoridade competente*⁴⁹².

Para tanto, a fim de bem cumpri-lo, o dever de educação da boa Administração perscrutado pela Constituição imporia, v.g., *oferta de ensino noturno regular*⁴⁹³ e, de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/09, a suplementação, a cargo e expensas do Poder Público, *de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*⁴⁹⁴. Estimulou-se, por assim dizer, à luz da Constituição, a construção de rede de implementações de políticas públicas que, de modo coordenado, auxiliam e recebem auxílios em prol da personificação do direito fundamental à educação.

Abrigo-se, ainda, denotando o avanço constitucional do Texto de 88, conforme o art. 208, III da CRFB, *atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino*, o que se dá em consonância com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada em âmbito pátrio pelo Decreto nº 6.949/09⁴⁹⁵, com status de Emenda

⁴⁸⁸ Art. 206, da CRFB. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

⁴⁸⁹ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

⁴⁹⁰ Art. 210, CRFB. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

⁴⁹¹ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

⁴⁹² Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

⁴⁹³ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando.

⁴⁹⁴ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

⁴⁹⁵ Convenção esta que, já em seu preâmbulo, assim dispõe, com destaque à educação: “*Os Estados Partes da presente Convenção, v) Reconhecendo a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação, para possibilitar às pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais*”.

Constitucional – porquanto incorporada mediante o rito do art. 5º, § 3º, da CRFB⁴⁹⁶, inserido pela EC 45/04 – que, *ipisis litteris*, assegura, em notório evolucionismo constitucional globalizado⁴⁹⁷, que:

Art. 24. Educação. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos: [...]. 2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: [...] d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação⁴⁹⁸.

No mesmo sentido, pode-se encontrar as emanações constitucionais insculpidas na Lei nº 9394/96 que, com as alterações da Lei nº 12.796/13, reafirma o compromisso da boa Administração de atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento⁴⁹⁹ sob a rubrica de educação especial⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ Art. 5º, da CRFB. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁴⁹⁷ Neste aspecto sobressaem os riscos da constitucionalização simbólica e das miragens constitucionais que lhe são peculiares. O dinamismo inerente à globalização e ao interesse público, cambiantes por essência, desafia, de maneira perene, a ordem constitucional a adequar-se ao direito global e, sem prejuízo deste ou daquela, a concretizar ambas, o que, salvo utopicamente, nem sempre é possível, principalmente às luzes de constituições compromissórias – *i.e.*, que congregam ideologias aparentemente paradoxais em um mesmo Texto – como, por exemplo, a brasileira. Para responder, pronta e rapidamente, às demandas sociais, o Estado se vale do que Marcelo Neves denominou de legislação-álibi, a qual, congênera à constitucionalização simbólica, diante de certa insatisfação da sociedade, ainda que como modalidade de disfarce à realidade, cria: “[...] a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal. Nesse sentido, pode-se afirmar que a legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica”. Cf. NEVES, *Op. Cit.*, 2011, p. 34. É preciso, pois, verificar, no que tange à jusfundamentalidade do direito à educação, seu cumprimento ou, infelizmente, sua insinceridade, o que doravante se fará mediante a seleção de alguns paradigmas de políticas públicas educacionais que serão objeto de cotejo pelo presente trabalho.

⁴⁹⁸ *Ex vi* do Decreto 6.949/09 que, como dito, promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

⁴⁹⁹ Consoante o art. 4º, da Lei nº 9.394/96. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino.

⁵⁰⁰ Art. 58, da Lei nº 9.394/96. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Os silvícolas, igualmente, em matéria de acesso à educação, não foram esquecidos⁵⁰¹.

Elegeu-se, como medida necessária à afirmação do direito fundamental à educação, a liberdade de cátedra, a exemplo dos momentos constitucionais anteriores, bem como, eis a instigante novidade, o desenvolvimento da pesquisa, da aprendizagem e da pulverização da *arte, do saber e do pensamento*⁵⁰², deslocando-se a atenção do educar para abarcar, também, o declaratório da educação, protagonista, ao lado de seus preceptores, do processo de instrução. Estimularam-se, neste aspecto, na seara superior, ensino, pesquisa e extensão, de modo *indissociável*⁵⁰³, com vistas a preservar a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial constitucionalmente conquistadas.

O pluralismo inicialmente indagado encontra, em resposta, assento no art. 206, III, da CRFB de 1988 que, além de tutelá-lo, põe a salvo as ideias e as concepções pedagógicas⁵⁰⁴.

Manteve-se a gratuidade⁵⁰⁵ do ensino público em estabelecimentos oficiais, inclusive no que tange às procedimentalizações burocráticas que antecedam o aprendizado propriamente dito⁵⁰⁶ - aqui compreendidas como óbices, inadmissíveis e intransponíveis, à fundamentalidade do direito fundamental à educação -, o que,

⁵⁰¹ Art. 210, CRFB. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

⁵⁰² Art. 206, da CRFB. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.

⁵⁰³ Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

⁵⁰⁴ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.

⁵⁰⁵ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

⁵⁰⁶ “(...) a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme se lê no caput do art. 206, IV, configura um princípio. Um princípio que não encontra qualquer limitação, no tocante aos distintos graus de formação acadêmica. (...) O que não se mostra factível, do ponto de vista constitucional, é que as universidades públicas, integralmente mantidas pelo Estado, criem obstáculos de natureza financeira para o acesso dos estudantes aos cursos que ministram, ainda que de pequena expressão econômica, a pretexto de subsidiar alunos carentes, como ocorre no caso dos autos. (...) Não se figura razoável, ademais, que se cobre uma taxa de matrícula dos estudantes das universidades públicas, em especial das federais, visto que a Constituição, no art. 212, determina à União, que aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. RE 500.171, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 13.8.2008, DJe de 24.10.2008. É o que se depreende, outrossim, do enunciado do verbete da Súmula

concomitantemente ao aspecto qualitativo da educação já mencionado⁵⁰⁷, reforça o cumprimento do direito fundamental à boa educação peculiar à boa Administração Pública e ao bom governo.

Preocupou-se a Constituição de 1988, a partir de seus evolucionismos constitucionais empreendidos pela Emenda Constitucional nº 53, com a estruturação de planos de carreira e, principalmente, com a valorização da docência⁵⁰⁸, de longa data perquirida e ansiada – e merecida –, inclusive no que pertine ao estabelecimento de piso salarial nacional⁵⁰⁹.

Houve, ademais, avanços constitucionais expressivos na ilustração das incumbências dos entes federativos de cumprimento de efetivação do dever fundamental de bem educar.

Dedicou-se o art. 208 da Constituição de 88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/09, à definição de que a educação básica, cujos destinatários seriam aqueles compreendidos entre 04 (quatro) e 17 (dezesete) anos de idade, permaneceria obrigatória e gratuita⁵¹⁰. Disse-se, mais do que isso, com supedâneo na Emenda Constitucional nº 14/96, que aos Municípios caberia, *prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil*⁵¹¹ e, aos Estados e ao Distrito Federal, confiava-se, também *prioritariamente, o ensino fundamental e médio*⁵¹².

Acautelou-se, ainda, a *progressiva universalização do ensino médio gratuito*⁵¹³, pugnada pela federalização da cooperação educacional⁵¹⁴ pela Constituição, e, com

Vinculante n. 12 do Supremo Tribunal Federal que assim enuncia: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal”.

⁵⁰⁷ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: VII - garantia de padrão de qualidade e; Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, outrora mencionados.

⁵⁰⁸ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

⁵⁰⁹ Art. 206, da CRFB. O ensino [...]: VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

⁵¹⁰ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, igualmente já mencionado pela presente pesquisa.

⁵¹¹ Art. 211, da CRFB. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

⁵¹² Art. 211, da CRFB. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

⁵¹³ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

maior ênfase, salientando a comprovação da teoria dos evolucionismos constitucionais, *a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 05 (cinco) anos de idade*⁵¹⁵, consoante a Emenda Constitucional nº 53/06, e, também, *o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística*⁵¹⁶.

E, com vistas a promover a universalização do ensino, o Texto alçou instituições de ensino outras à condição de merecedoras de apoio do Estado, a fim de que, *pari passu*, colaborem, enquanto destinatárias de recursos públicos incentivadores – desde que, por evidente, cumpridos os requisitos à sua percepção – à expansão – e realização – do direito fundamental à educação:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Aliás, no que pertine à sua orçamentação, houve otimizações, ainda, no que tange a rubrica de alocação das verbas destinadas à solver políticas públicas educadoras e, pois, a *quaestio* da educação à luz da Constituição de 88. Dedicam-se os arts. 212 a 215, bem como seus inúmeros parágrafos, todos da CRFB, a disciplinar, *e.g.*, a obrigatoriedade do emprego de percentual mínimo de 18%, pela União e; pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a

⁵¹⁴ Art. 211, CRFB. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

⁵¹⁵ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

⁵¹⁶ Art. 208, da CRFB. O dever do Estado [...]: V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

proveniente de transferências, no mínimo, com vistas à manutenção e desenvolvimento⁵¹⁷ educador.

Optou-se, neste aspecto, pela distribuição prioritária destes recursos *ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação*⁵¹⁸.

Pontuou-se que recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários custeariam, como impactos benéficos de políticas públicas constitucionalmente estimulados, *programas suplementares de alimentação e assistência à saúde*⁵¹⁹, relacionados, ainda que indiretamente, à personificação da boa educação.

Edificou-se, ainda, a contribuição social do salário-educação, nos termos da Emenda Constitucional nº 53/06, enquanto *fonte adicional de financiamento da educação básica pública*⁵²⁰ que, em âmbito dos estados e municípios, *serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino*⁵²¹.

Pode-se citar, v.g., de modo genérico, como construções político-jurídicas que confirmam concretude ao direito fundamental à educação contemporâneo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 e, além dela, de considerável destaque; o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001; o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior, Lei nº 10.260/01; o Programa Universidade para Todos, Lei nº 11.096/05 e a ADI 3330 que sedimentou sua constitucionalidade; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

⁵¹⁷ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁵¹⁸ Art. 212, § 3º, CRFB, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/09. A União aplicará [...] § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

⁵¹⁹ Art. 212, § 4º, CRFB. A União aplicará [...] § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

⁵²⁰ Art. 212, § 5º, CRFB. A União aplicará [...] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

⁵²¹ Art. 212, § 6º, CRFB, incluído pela Emenda Constitucional nº 53/06. A União aplicará [...] § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei, nº 9.424/96 e Decreto nº 2.264/97 e; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Lei 11.494/07, opções públicas outras que, embora não concirnam especificamente à educação, indiretamente contribuem, e muito, para suas consecuições.

Destaque-se, ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90; o aperfeiçoamento do direito à educação através de sua expansão para reconhecer como igualmente fundamental a creche como medida *protoeducativa* – o que se ilustra, inclusive, pelo fornecimento de refeições à comunidades que sequer poderiam custear alimentação de qualidade à suas crianças e, pois, contribuem para o aprendizado destas e mitigam os alarmantes índices de mortalidade infantil – e os contornos jurídicos das Emendas Constitucionais 53/2006 e 59/2009; as ações de passe-livre, cuja concessão de gratuidade de transportes à estudantes inibe a evasão escolar, bem como; as políticas públicas que vinculam sua percepção à manutenção da matrícula regular dos filhos de seus beneficiário em instituições de ensino, das quais é exemplo o famigerado bolsa-família⁵²², Lei nº 10.836/04, como paradigmas de políticas públicas coligadas.

Pelo que até aqui se expôs, delineado o esforço histórico da educação pátria, pergunta-se: como correlacionar direito fundamental à boa Administração Pública, evolucionismos sociais e constitucionais, mutações do princípio da eficiência e direito, outrossim fundamental, à educação? É possível visualizar a boa – ou péssima – Administração mediante a utilização do instrumental, anteriormente estudado, de análise de políticas públicas? Do Império à República, diante dos visíveis avanços, pode predicar-se de boa a Administração Pública contemporânea? A *performance* da pátria educadora, no que pertine ao desempenho das opções políticas de educação, denota, a um só tempo, eficiência, eficácia e efetividade? Ou, por outro lado, quando muito, há, apenas, algum(ns) dos aclamados ‘E’ s?

Responder-se-ão os questionamentos propostos a partir de análises de políticas públicas educadoras *in abstracto* e, *a posteriori*, *in concreto*.

⁵²² Art. 3º, da Lei nº 10.836/04. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75%

3.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PARADIGMA DE AFERIÇÃO DO (DES)CUMPRIMENTO DO DEVER CONSTITUCIONAL DE MATERIALIZAÇÃO FUNDAMENTAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO: A (DES)GOVERNANÇA EDUCATIVA

Alicerçado o escorço histórico da *quaestio* educativa em âmbito das Constituições brasileiras – e, pois, dos evolucionismos constitucionais educacionais –, promove-se teste de avaliação de políticas públicas concernentes à educação a fim de que se possa constatar a exímia ou execrável Administração Pública educadora contemporânea.

Começa-se pela análise hipotética de políticas públicas de educação.

Imagine-se, *e.g.*, a existência de determinada escola pública que, embora próxima à família que pretende colocar sua prole naquele estabelecimento de ensino, não dispõe de vagas; considere-se, ainda, que há outras tantas que, conquanto próximas a sua residência, igualmente não possuam vagas disponíveis e; finalmente, que são oferecidas vagas à família em instituição assaz distante de sua localidade.

Neste cenário hipotético, é eficiente, eficaz e efetiva a Administração Pública da situação exemplificativa? Propõe-se o trabalho a descobrir a resposta.

Cinco seriam as hipóteses de atuação ou inação administrativas, as quais influirão, determinadamente, entre si e em suas relações (in)desejáveis com o Poder Judiciário: 1 – a Administração nada constrói, inexistindo quaisquer escolas públicas próximas à família e tampouco longe, *i.e.*, queda-se inerte; 2 – Há estabelecimentos de ensino construídos ou autorizados a funcionar, todos, porém, sem vagas; 3 – Existem instituições de ensino, contudo distantes, dispendo de vagas, no entanto o sistema de transporte oferecido não é satisfatório; 4 – Há escola com vagas a serem preenchidas e que, embora distante, experimenta oferecimento de transportes bem servido e de qualidade e; 5 – Existe ateneu próximo à residência da Requerente e, além disto, com vagas disponíveis.

A Administração Pública omissa que nada constrói (1), sequer ostenta eficiência; A Administração que se prostra a edificar escolas, alheia à preocupação de ofertas de vagas e de proximidade ou transporte dos estudantes (2) é, pode-se dizer, eficiente ao

(setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art.

cumprir, com os menores custos possíveis, o mandamento constitucional de educar; Aquela que, por sua vez, dispõe de vagas em localidades distantes, todavia não oferece serviço público adequado de transporte (3) é, do mesmo modo, eficiente – novamente valendo-se dos ideais de custo-benefício administrativo – e nalguma medida eficaz, pois que, além de erguer escolas, equipou-as de recursos humanos e logísticos suficientes para abrigar estudantes, ao menos aqueles que próximo a ela residam; Igualmente eficiente e eficaz é a Administração Pública que, além de arquitetar o estabelecimento de ensino e ofertar vagas, oferece condução predicada e viabiliza, com trânsito à efetividade, o deslocamento e acesso à educação mesmo àqueles que dela distam (4); Finalmente, a Administração que cumpre todas as etapas anteriores e, além disto, estrutura liceu próximo à família destinatária das políticas públicas é, a um só tempo, eficiente, eficaz e efetiva.

Retoma-se a pergunta renunciada, como novos limiars: que Administração Pública querem os administrados? A que Administração têm direito? A qualquer uma – ou a uma qualquer – que, atrelada à visão discricionária clássica, faça o que quiser e, caso queira, bem entender (1)? É suficiente à boa Administração Pública a eficiência (2)? Basta-lhe, além da eficiência, a eficácia administrativa (3)? Ou seria preciso, concomitantemente à eficiência, uma eficácia qualificada (4)? Seria esta, porque factível, a materialização desejável da boa Administração Pública como princípio implícito? Ou boa seria a personificação *quasi* dworkiniana da Administração-Hércules (5) utópica, *imaginária, de capacidade e paciência sobre-humanas*⁵²³?

Perquirem-se, do menor (1) para o maior (5), os graus de concretização do direito fundamental à boa Administração, de modo que, quanto maior o grau de benfazer administrativo, menor será a esfera de incidência do Poder Judiciário que, porque exaurido o cumprimento do dever fundamental de administrar bem, ficaria limitado à aferição dos níveis de vinculação ao princípio da legalidade.

Dito isto, salvo desgovernos endêmicos, a Administração Pública hodierna mostra-se, *in abstracto*, minimamente eficiente. Entretanto, raramente apresenta-se eficaz – salvo quando, como nos exemplos concretos que doravante serão apreciados, cumpre, através de resultados comprovados, as metas a que se comprometeu concretizar – e,

24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁵²³ DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, XV, 513 p. Tit. orig.: Law's empire.

com frequência ainda menor, efetiva. É dizer, conquanto empreguem-se os meios mais adequados à concretizações de políticas públicas propostas, as implementações não traduzem resultados e, mais do que isto, os impactos que delas advêm são pouco ou nada expressivos.

Tal se justifica porque, em regra, não há estímulos para sê-la. Há exemplos pátrios em que a meritocracia administrativa é estimulada pelo cumprimento de plano de metas ou acordo de resultados previamente estabelecidos, os quais, quando exitosamente preenchidos, ensejam bônus em forma de maior repasse de verbas e estimulam, *in concreto*, o benfazejo administrativo⁵²⁴.

Reflita-se sobre hipótese de colorido e contorno novéis: determinada creche pública, localizada em município economicamente frágil e com altíssimos índices de mortalidade infantil, oferta vagas de matrícula a todos os habitantes da região, pelo que, de modo gratuito, as crianças terão acompanhamento pedagógico, bem como desenvolverão atividades desportivas e de lazer. Cogite-se de algumas variáveis com base na situação hipotética: (1) a quantidade de vagas disponíveis é consideravelmente maior que a de beneficiários; (2) em razão da pequena extensão territorial da Municipalidade, a localização da creche é de fácil acesso a todos os munícipes que cuja prole tem idade para matrícula; (3) as instalações da instituição de ensino são razoáveis

⁵²⁴ É o que se percebe, por exemplo, no Município do Rio de Janeiro, cuja Prefeitura implementou política pública de incentivo ao cumprimento de metas estabelecidas para suas Secretarias, pelo que seus servidores, quando exitosos e comprometidos com a satisfação do acordo de resultados celebrado, recebem bônus de meio salário a mais no ano. Para tanto, em perfeita sintonia com a gradação entre eficiência, eficácia e efetividade administrativas, há uma escala de (des)cumprimento das metas estabelecidas: As metas recebem notas que variam até 10. Quando um indicador se mantém no nível atual ou piora (i.e., ineficiência ou mera eficiência), sua nota é 2; quando este obtém uma melhora insignificante, sua nota é 4 (perfazendo, pois, a Administração em trânsito para a eficiência); a nota 6 é dada caso o indicador tenha uma melhora significativa, no entanto, a meta não tenha sido cumprida (ou seja, uma Administração Pública que transborda as lindes da eficiência); a nota 8 reflete o cumprimento da meta pela Secretaria (Administração comprometida em ser boa); e, finalmente, a nota 10 é dada quando se supera em pelo menos 20% a meta estabelecida ou se alcance o prometido para o ano seguinte (hipótese em que o bom governo se ilustra diante da concretização das noções de eficiência, eficácia e efetividade na gestão da coisa pública). Dito isto, com base na média ponderada das avaliações de cada uma de suas metas, as Secretarias que cumprirem o acordo (notas entre 8 e 10) serão recompensadas, transformando-se performance em benefícios. A aferição do cumprimento dos acordos, que fica a cargo da Subsecretaria de Monitoramento de Resultados – vinculada à Secretaria Municipal da Casa Civil – é realizada por meio de três rotinas: (I) Relatórios de progresso, que deverão ser entregues ao Prefeito mensalmente, informando o desempenho de cada Secretaria; (II) a expectativa em relação ao cumprimento de suas metas no final do ano; e (III) levantamento de possíveis ações para a melhora da atuação da Secretaria. Trimestralmente, ocorrerão reuniões de progresso para que o Prefeito possa, diretamente, tratar de soluções para os problemas que estejam impedindo as Secretarias de cumprirem as metas e, finalmente, ocorrerá uma avaliação final. Implementou-se o modelo meritocrático de gestão de desempenho em julho de 2009, quando da assinatura de acordo de resultados entre a Secretaria Municipal de Educação e as Diretoras das Escolas Municipais.

e apresentam condições mínimas de salubridade, conquanto tratar-se de região caracterizada por elevadas temperaturas em determinadas épocas do ano e não possuam as salas condicionadores de ar; (4) as refeições servidas aos alunos são de qualidade comprovada, sendo inclusive comum a presença de ingredientes refinados como frutos do mar e condimentos importados e; (5) a creche, que é constantemente elogiada nos noticiários locais por possuir vasto plantel de professores, remunera seus docentes com o menor salário do país, o que, afirmam os gestores da instituição, possibilita que o dinheiro público seja investido em outras prioridades. É, preliminarmente, boa a Administração municipal em questão? O desempenho da Municipalidade é eficiente, eficaz e efetivo? Há influência da *performance* do Município na questão do ensino fundamental? E, no que toca o ensino médio, há primor administrativo? Passa-se a redarguir as elucubrações lançadas.

Não há dúvidas de que o oferecimento abundante de vagas em creche públicas é digno de elogios. Todo e qualquer cidadão, reconhecido o evolucionismo constitucional do direito fundamental à educação – e, pois, da inclusão da creche enquanto posição jurídica subjetiva fundamental, cujo tema doravante será debatido com maior ênfase –, deveria a ela poder requerer, sempre que necessário. Não raro, porém, há ausência de vagas, o que dificulta a multiplicidade de *policy takers* afetados pela negligência concretizadora de políticas públicas, *i.e.*, tanto as crianças quanto seus pais – que talvez necessitem laborar e não tenham com quem deixar sua prole –, ambos destinatários de suas materializações. No entanto, felizmente, a Municipalidade do exemplo em comento cumpre suas finalidades institucionais e performa, de modo salutar, conglomerado de políticas públicas suficientemente capaz de possibilitar que todo e qualquer administrado da localidade possa usufruir do serviço posto à disposição. Os pais poderão acautelar seus filhos e se dedicar a seus afazeres e; seus filhos, terão acompanhamento disciplinar e social. Poder-se-ia, todavia, criticar o excesso administrativo *in casu*. Isto porque, se há vagas em abundância, a depender da disponibilidade orçamentária, é possível que outras áreas públicas, igualmente carentes de afago administrativo, encontrem-se amesquinhas. Nada obstante, tendo em vista que a hipótese nada menciona a este respeito, segue-se às demais variáveis que desafiam a aplicação da metodologia de aferição de desempenho administrativo cujo resultado, perfunctoriamente anunciado, parece distanciar-se do vetor axiológico de boa Administração.

Em relação ao fato de (1) haver mais vagas disponíveis do que beneficiários propriamente ditos, embora sugira, *a priori*, a incidência da eficiência administrativa, pode evidenciar, por outro lado, a ausência de planejamento da administração do ensino público. É que, *in casu*, a Administração parece ter pecado pelo excesso – muito embora, no mais das vezes, transgrida pela omissão.

A localidade hipotética tem, em razão da diminuta extensão territorial, pequena densidade populacional. Ademais, os índices de natalidade locais deveriam ter sido objeto de prévia análise de políticas públicas a fim de que se recomendasse o arrefecimento da desenvoltura de opções públicas excessivas – o que, certamente, possibilitaria maior zelo em outras áreas que igualmente demandam atuação governativa.

Acaso o número de vagas se apresentasse relativamente maior que o número de beneficiários de potenciais destinatários, tal se justificaria pela variável do risco na mensuração da *performance* administrativa e no processo de avaliação de políticas públicas; todavia, o excesso de matrículas vagas é vertiginosamente maior, o que evidencia Administração equívoca e destituída de planejamento. Por outro lado, poder-se-ia conceber previdência administrativa e, *v.g.*, preparação antecipada da Administração Pública e do governo que, bons, agiram antes de uma explosão demográfica hipoteticamente anunciada.

As suposições (2) e (3), a saber, respectivamente, a acessibilidade facilitada da creche pública e a organização e conservação de seu espaço, igualmente denotam eficiência administrativa apriorística, entretanto, negligenciam a órbita da eficácia da Administração.

Seria eficaz o governo que, além de dispor de quantitativo de vagas em creches públicas, o fizesse pautado em critérios ótimos de oferta, a fim de que se evitasse o desperdício de esforços e, mais do que isso, se propiciasse a gestão estratégia da coisa pública.

A questão da inexistência de condicionadores de ar, desde que presentes as condições de salubridade das instalações da creche – a serem verificadas, por exemplo, as oscilações de temperatura da região, a fim de que o aprendizado não reste prejudicado –, não infirmaria o cumprimento da eficiência administrativa. É dizer, a colocação de maquinário de climatização dos ambientes, embora ilustre atuação relevantíssima, constitui objeto secundário dos *policy makers*, pelo que o foco das

escolhas públicas deve ser, primordialmente, a concretização das finalidades públicas, dentre as quais se destaca o ensino. Destaque-se, por oportuno, que a ulterior disponibilidade de condicionadores de ar conceituaria o governo responsável pela implementação como, ao menos neste aspecto – e, por óbvio, mantidas as demais condições de, v.g., oferta de vagas e excelência de ensino –, efetivo⁵²⁵.

A conjectura (4) das refeições de qualidade e ao mesmo requintadas desperta para a questão do desperdício administrativo. É imperioso que se disponha o bom governo a fornecer alimentação de qualidade aos alunos que, indiscutivelmente, se sustentam nos nutrientes fornecidos para que se propicie seu aprendizado. Inobstante, a qualidade dos alimentos da creche não necessariamente condiz com o refinamento da alimentação. Sem adentrar no mérito do porquê das compras públicas de produtos supérfluos importados, até porque se trata de mera especulação acadêmica, resta claro que o dispêndio notadamente despiciendo nestes itens poderia se traduzir em outros tantos gastos que teriam maior impacto positivo no trato da coisa pública.

Não se está a discutir o cardápio da instituição; quer-se, isto sim, diante da constatação dos custos dos direitos, concentrar esforços a fim de que mais se faça e a mais *policy takers*.

Doravante, a teorização mais sensível no que concerne às políticas públicas educacionais é a que se segue. Muito embora (5) a creche *sub exame* possua quantitativo expressivo de docentes, não se pode descurar os aspectos qualitativos do ensino que se dispõe o bom governo a oferecer. Orgulha-se a administração da creche hipotética em remunerar seus professores com o vencimento mais baixo apurado no país e justifica seu brio em razão das economias e dos recursos que sobram, em razão disto, no erário. Posto que, não há motivos para se orgulhar.

O profissional educador, seja na localidade conjecturada, seja no Brasil, carece de e requer valorização. Mostra-se relevante destacar este aspecto porquanto o Plano Nacional de Educação (PNE), que adiante será apreciado em capítulo específico referente às políticas públicas de educação, consagra, dentre suas metas primevas, a valorização⁵²⁶ através da equiparação do vencimento médio dos professores de redes públicas às demais categorias profissionais – tendo em vista que *a remuneração média*

⁵²⁵ Conduzida esta que, a depender da metodologia utilizada para a aferição do desempenho administrativo, poderia ser erigida, como visto, ao principalmente comprometido a que deva vincular-se o bom governo.

dos professores brasileiros é equivalente a 51% do valor médio obtido, em 2012, pelos demais profissionais com nível superior completo⁵²⁷, consoante índices métricos produzidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Curiosamente, o argumento esposado pelos *policy makers* concerne à afirmação de que isto se justifica porque, talqualmente na situação hipotética aqui analisada, *os profissionais de educação estaduais e municipais são numerosos*⁵²⁸.

Com baixos salários e remuneração não condizente com seus esforços, não há estímulos para que o professor se qualifique e aperfeiçoe seu método de ensino, depreciando, a um só tempo, a formação do profissional público que não procurará especialização; o ensino ofertado pelas instâncias públicas e; mais grave, a construção de uma sociedade mais crítica, controladora e atuante.

Sequer há, pois, eficiência na contratação numerosa de professores a baixo custo. Afinal, conforme visto anteriormente, eficiência é mais – muito mais – do que a mera subsunção algébrica de custos e benefícios ou, portanto, ao cariz de economicidade administrativa. A análise do eficientismo da Administração Pública demanda cotejo mais amplo e pormenorizado, pelo que se afasta do paradigma da eficiência a contratação pública que, conquanto menos dispendiosa, é destituída de qualidade⁵²⁹.

Espera-se, ultrapassada a formulação teórica do direito fundamental a boa Administração e a análise, *in abstracto*, de políticas públicas educadoras, que se torne

⁵²⁶ Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/17-valorizacao-professor/indicadores>>. Acesso em: 23/11/14.

⁵²⁷ Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/30594/no-brasil-salario-de-professor-e-metade-do-que-recebem-outros-profissionais/>>. Acesso em: 23/11/14. Pontue-se que os dados mais recentes da amostra datam de 2012, razão pela qual são estes, quando do fechamento desta dissertação, os mais atuais.

⁵²⁸ *Ibidem*. É o que diz Heleno Araújo Filho, diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

⁵²⁹ Um bom paradigma do que se afirma é o Decreto 2.745 que trata dos procedimentos de contratação simplificada em âmbito da Petrobrás que, em seu item 3.2, inova a partir da inclusão do tipo de licitação melhor preço, o qual, de modo diverso à rudimentar noção de menor preço, incorpora aspectos qualitativos na análise da eficiência da contratação da Administração Pública, *in casu*, indireta: “Item 3.2 do Decreto 2.745. De acordo com a complexibilidade e especialização da obra, serviço ou fornecimento a ser contratado, as licitações poderão ser dos seguintes tipos: a) De Melhor Preço - quando não haja fatores especiais de ordem técnica que devam ser ponderados e o critério de julgamento indicar que a melhor proposta será a que implicar o menor dispêndio para a PETROBRÁS, ou o maior pagamento, no caso de alienação, observada a ponderação dos fatores indicados no ato de convocação, conforme subitem 6.10” e, em remissão, “Item 6.10 do Decreto 2.745. O critério de julgamento das propostas constará, obrigatoriamente, do edital ou carta-convite. Na sua fixação levar-se-ão em conta, dentre outras condições expressamente indicadas no ato de convocação, os fatores de qualidade e rendimento

possível identificar, em termos práticos, níveis de concretização do bom governo, o que se fará à luz das políticas públicas educacionais desenvolvidas em âmbito pátrio selecionadas, o que exigirá a análise do ecossistema social conjuntural em que se implementam as opções públicas em matéria de educação.

Serão indagadas hipóteses, teses e antíteses correlacionadas aos fenômenos da judicialização de políticas públicas educacionais com vistas a verificar a tese prenunciada, à luz dos evolucionismos constitucionais do direito fundamental à educação, acerca dos postulados de boa Administração Pública.

Isto posto, passa-se à análise *in concreto* de políticas públicas desenvolvidas na senda pátria, a fim de que corrijam-se eventuais desgovernos em matérias de educação e, no que tange as boas práticas administrativas, elogie-se e, mais do que isto, promova-se sua mimetização à posteridade.

A avaliação encontrará supedâneo em informações prestadas por especialistas em matéria de educação e em coletâneas de reportagens divulgadas acerca do tema, bem como em dados técnicos fornecidos por instituições governamentais e paraestatais – o que, de *per si*, corrobora a perspectiva da transparência peculiar à boa Administração Pública, pelo que documentos e metrificações inerentes a esta são postos à disposição da sociedade e, mais do que isto, afiguram-se compreensíveis –, com vistas a que se permita o enfretamento e a verificação de que, nalguma medida, o Poder Público não ficou-se inerte tampouco se furtou do dever de cumprir os ditames constitucionais – conquanto a melhoria seja imprescindível e, ainda, ansiada. E, a realçar o aspecto social da pesquisa, apreciar-se-á, a partir de análises de políticas públicas, o incremento, ou involução, por que passou o direito fundamental à educação pátrio.

Adiante-se que, em razão da vastidão das políticas públicas de educação, tratá-las de modo disperso comprometeria os objetivos de congregação acadêmica da presente dissertação, razão pela qual, optou-se pela seleção de três paradigmas de escolhas públicas educacionais que, acredita-se, auxiliarão a percepção da boa ou má Administração Pública educacional.

Elegeram-se, para cumprir este desiderato, duas políticas públicas educacionais de índole macro e, mais uma, de cariz micro, a saber, respectivamente, as escolhas públicas relativas ao direito fundamental à creche e àquelas pertinentes a retração dos níveis de

da obra ou serviço ou do material ou equipamento a ser fornecido, os prazos de execução ou de entrega,

analfabetismo pátrio e, finalmente, o caso de Cocal dos Alves. A fim de testar e por à prova o substrato teórico sobre o qual se debruçou a presente pesquisa, as três modelizações de políticas públicas educacionais a que se propõe estudar despertarão à percepção de três dimensões de boa Administração Pública, quais sejam, respectivamente, as perspectivas de responsividade; dinamismo/inquietação e; desempenho/resultados do bom governo.

Embora haja quem pense que, v.g., eficiência – enquanto método – e eficácia – como resultado – caminhem, sempre, juntas⁵³⁰, escolhe-se delas tratar, variáveis autônomas que são, separadamente. Assim, as perguntas que se mostrarão pertinentes a seguir serão, no que concerne ao estímulo à consecução de creches públicas, combate ao analfabetismo e o embate entre *performance* e legalidade/juridicidade, relativas à (in)existência de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas em comento.

3.2.1 O Direito Fundamental à Creche como Instrumento Concretizador e Rede de Impactos de Políticas de Políticas Públicas: O *Standard* da Responsividade

Viu-se que, do Império à República, inúmeros evolucionismos constitucionais e sociais agregaram nuances à educação, até que, após apurado processo histórico evolucionista, as fundamentalizações educacionais alcançassem patamares de maior elastério.

O Texto primevo do art. 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, emanado do constituinte originário, mencionava, apenas, como componentes do dever do Estado com a educação, as garantias de ensino fundamental – obrigatório e gratuito, tal qual se viu nas Constituições anteriores – e de progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino medido, além de atendimento educacional especializado aos portadores de necessidades especiais.

Vê-se, pois, porque impensáveis à época, que inexistiam quaisquer menções constitucionais à garantia do direito fundamental à creche como figura autônoma, tampouco parcelar, do dever estatal de Educar.

os preços e as condições de pagamento”.

⁵³⁰ Cite-se, por oportuno, Sérgio Rodrigues Bio, para quem eficiência e eficácia vinculam-se de modo determinante, pelo que “[...] a eficácia depende não somente do acerto das decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência”. Cf. BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de Informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 22.

No entanto, o mesmo art. 208 da CRFB, foi objeto de algumas emendas constitucionais, cujos teores passa-se a apreciar. A educação básica manteve-se garantida e gratuita, conquanto a redação do inciso I do aludido artigo tenha sido alterada pela Emenda Constitucional nº 59/2009. O mesmo se diga em relação ao ensino médio, cujo vetor de progressiva universalização do ensino médio gratuito permaneceu positivado, ainda que com a redação do inciso II, então alterada pela Emenda Constitucional nº 14/96. A instigante novidade ficou a cargo da Emenda Constitucional nº 53/2006 que passou a elencar, dentre os deveres do Estado com a educação, a garantia de educação em infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 05 (cinco) anos de idade⁵³¹.

Contrasta-se, assim, em âmbito constitucional, a educação de ontem e a educação de hoje, dotada de novas áreas limítrofes, eminentemente maiores que as de outrora.

No que tange à justiciabilidade da novel posição jusfundamental do direito fundamental à educação, na perspectiva de garantia de seu viés básico de acesso à creche, recentemente instou reconhecida a repercussão geral da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ainda pendente de julgamento:

[...] O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Ayres Britto e Joaquim Barbosa. REPERCUSSÃO GERAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 761.908 SANTA CATARINA. MANIFESTAÇÃO: O debate travado nos autos diz respeito à autoaplicabilidade do art. 208, IV, da Constituição Federal dever do Estado de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Alega o Município recorrente que a Constituição Federal somente garante a obrigatoriedade do ensino fundamental, não sendo a inclusão de criança em estabelecimento de educação infantil direito público subjetivo, a ser efetivado de forma imediata. Sustenta, ainda, que o acórdão impugnado violou diretamente os arts. 2º e 37 da C.F., ao determinar que o Município realize despesas públicas sem que,

⁵³¹ Art. 208. O dever do Estado [...]: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

para tanto, esteja autorizado. Entendo que a questão constitucional ultrapassa nitidamente os interesses subjetivos da causa, tendo sido, inclusive, objeto de apreciação de ambas as Turmas da Corte. O julgamento, porém, não se fez sob o ângulo da repercussão geral. Assim, visando à racionalização própria ao instituto, manifesto-me pela existência da repercussão geral da questão, submetendo esse entendimento à apreciação dos demais Ministros da Corte⁵³².

Discute-se nestes mencionados autos, ainda, acerca da (in)existência de direito à matricular-se em estabelecimento de ensino próximo ao domicílio do requerente. Crível será acompanhar o desfecho desta questão que, quando decidida pelo Supremo Tribunal Federal, contribuirá para robustecer ou infirmar a teoria dos graus de atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas e, concomitantemente, a teoria dos graus de concretização dos postulados da boa Administração.

É dizer, conquanto a Reserva do Possível constitua argumento jurídico ponderável e apreciável, não pode tornar-se lugar comum para, em quaisquer hipóteses, justificar a omissão estatal tampouco legitimá-la. É preciso aferir, no caso concreto, a intenção do ente estatal de (des)cumprir o mandamento constitucional pelo que será (in)válida a invocação da Reserva do Possível.

Se, plasmada a Carta Magna, mostra-se que o Estado impende esforços para satisfazê-la, serão válidas as argumentações jurídicas que trouxerem um sem números de condicionantes às escolhas públicas, máxime aqueles de ordem orçamentário-financeira de que depende para concretizá-la. Se, porém, em hipótese diametralmente oposta, nada faz o Estado, sequer esforça-se para materialização os ditames da Constituição que vinculam e obrigam, caso em que a eloquente omissão estatal evidencia o inequívoco desinteresse estatal de promoção eficaz do Texto e afasta a plausibilidade dos condicionantes teorizados pela Reserva Possível.

Quer-se, com isto, que a boa Administração satisfaça finalidades públicas e obste a configuração da indesejada erosão constitucional através da tutela jurídica da proteção insuficiente:

STF – SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA: STA 241 RJ.
RELATOR: MINISTRO PRESIDENTE. REQUERENTE(S): ESTADO DO

⁵³² É o que se depreende do reconhecimento de Repercussão Geral no Agravo de Instrumento nº 761.908, assim ementado: SANTA CATARINA. RELATOR: MIN. LUIZ FUX AGTE.(S): MUNICÍPIO DE CRICIÚMA AUTO-APLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEVER DO ESTADO DE ASSEGURAR O ATENDIMENTO EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A SEIS ANOS DE IDADE.

RIO DE JANEIRO. REQUERIDO(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2007.002.32900). JULGAMENTO: 10/10/2008. Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de absoluta prioridade na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente, em especial do direito ao ensino fundamental. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à educação e à proteção da criança e do adolescente. Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo destes direitos. Como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (*Überrmassverbot*), mas também uma proibição de proteção insuficiente (*Unterrmassverbot*)⁵³³.

Esclareça-se que, ao passo que ao Estado será defeso invocar a Reserva do Possível nas ocasiões em que quedar-se inerte; a recíproca deverá ser verdadeira, *i.e.*, da mesma maneira que o Estado deve ser desacreditado quando nada faz; ao muito fazer, por outro lado, não deve ser advertido, porquanto cumpridor de seus objetivos institucionais e compromissos constitucionais, como ilustração da teoria dos graus de atuação ótima do Poder Judiciário que se vinculam e interpenetram-se com a teoria dos graus de concretização do direito fundamental à boa Administração.

E, no que diz respeito à elucubração do direito fundamental à creche, se percebe que a educação infantil, enquanto direito fundamental de toda criança, *não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública*, tampouco se *subordina a razões de puro pragmatismo governamental*⁵³⁴.

⁵³³ Cf., consoante mencionado pelo julgado apresentado, CANARIS, Claus-Wilhelm. *Grundrechtswirkungen um Verhältnismäßigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatrechts*, JuS, 1989, p. 161.

⁵³⁴ Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. N. 410.715-5 São Paulo. Órgão Julgador: Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Celso de Mello Data do julgamento: 22/11/2005 (DJ 03/02/2006) EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental[...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-

Em manifestação recente, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, assim se posicionou:

[...] A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. [...] - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social⁵³⁵.

se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional”. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

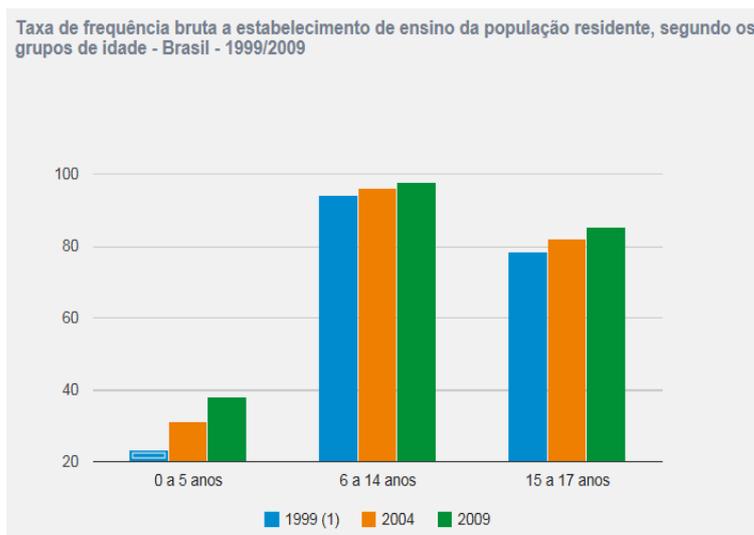
⁵³⁵ Cf. o ARE 639337, AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, cuja ementa é a que se segue: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL.

Tratou-se, ademais, quando do aludido julgamento, da *quaestio* da incumbência administrativa de formatar políticas públicas que, em situações em que se constatarem péssimas Administrações Públicas, pode – e, em determinadas hipóteses, deve – ser deflagrada – mormente no que concerne ao controle de legalidade da omissão inconstitucional da Administração – pelo Poder Judiciário:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- -jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes⁵³⁶.

Houve crescimento substantivo do acesso à escola, especialmente em relação à educação infantil, como evidenciam os dados colhidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2009:

⁵³⁶ *Idem.*



Consoante se depreende do gráfico apresentado, segundo as apurações sociométricas obtidas, a taxa de escolarização de crianças de 0 a 05 (cinco) anos de idade saltou de apenas 23,3% em 1999 para, em 2009, 38,1%, o que, certamente, denota comprometimento com a governança educativa de políticas públicas de acesso ao ensino – com destaque, *in casu*, à educação infantil.

Demais disso, para além do intento concretizador de direitos fundamentais da boa Administração educadora, há, ainda, relevante vantagem advinda da ampliação do direito fundamental à creche, que corrobora o benfazejo administrativo e a torna responsável por evidenciar a relevância do desenvolvimento dos impactos de políticas públicas atrelados, ainda que indiretos.

Explica-se. A despeito de a pretensão inicial da boa Administração concernir à concretização do direito fundamental de ensino, motivam-se concretizações outras, de igual índole de boa governança educadora, como, por exemplo, a redução gradual e diretamente proporcional dos índices de mortalidade infantil:

A mortalidade infantil no Brasil caiu 77% entre 1990 e 2012, de acordo com o Relatório de Progresso 2013 sobre o Compromisso com a Sobrevivência Infantil: Uma Promessa Renovada, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Segundo o estudo, em 1990, a taxa de mortalidade infantil no Brasil era 62 para cada mil nascidos vivos. Em 2012, o número caiu para 14, o que coloca o país em 120º lugar no ranking entre mais de 190 países. A lista é decrescente e quanto mais à frente, maior o índice de mortalidade. A taxa de mortalidade infantil calcula a probabilidade de morte entre o nascimento e os 5 anos de idade a cada mil nascimentos. Ela compõe a expectativa de vida ao nascer, que faz parte do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e é um dos indicativos mais usados para mensurar o desenvolvimento

dos países e nortear a elaboração de políticas públicas. O Brasil teve melhora em todos os índices apurados. No ranking do Unicef, o país está atrás de outros desenvolvidos como Finlândia, Japão, Cingapura, Noruega e Islândia – primeira colocada no ranking. Os cinco países com os piores índices de mortalidade infantil estão no continente: Serra Leoa, Angola, Chade, Somália e Congo⁵³⁷.

É de sabença que a subnutrição é, dentre as motivações possíveis, um dos principais fatores de mortalidade infantil. Assim, possibilitar que crianças advindas de famílias humildes – que porventura sequer tenham condições de alimentá-las – possam desfrutar de creches públicas faz com que, a depender da gravidade da conjuntura social que circunda os meninos e meninas carentes do Brasil, seja aquela uma das únicas oportunidades de, ao longo do dia, comer.

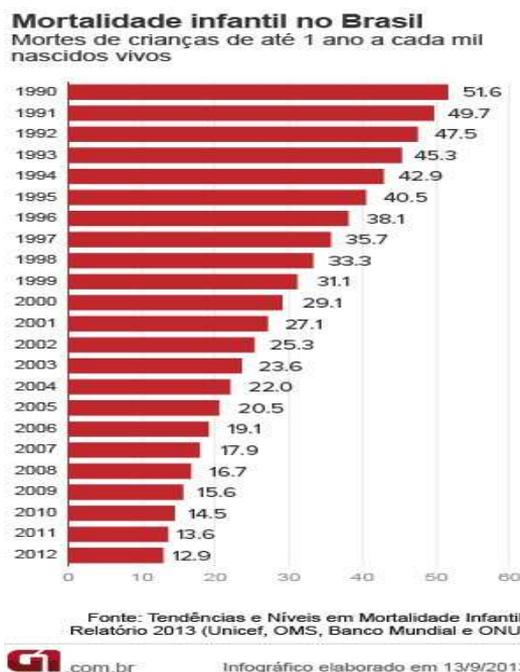
É por esta razão que, acredita-se, a concretização de determinada política pública submete-se a duas possibilidades, a saber: 1 – o estímulo a consecução de outras tantas escolhas políticas, dela decorrentes e; 2 – a dependência, à sua efetivação, de outras opções pública que permitam ou simplesmente contribuam à sua fruição fática.

In casu, a evidenciar efetividade, *mais abrangente que eficácia*⁵³⁸, da boa Administração educadora – paradigma que aqui mais se destaca, tendo em vista que *avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social*⁵³⁹ –, a pretexto de fomentar a educação infantil e o direito à educação, possibilita-se, além do aprendizado do aluno, alimentação sadia e de qualidade, o que, desde tenra idade, refreia os índices de mortalidade infantil em regiões nas quais a merenda escolar será a única que efetivamente nutrirá a criança – dada a insuficiência de recurso de seu(s) pais:

⁵³⁷ Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/09/mortalidade-infantil-no-brasil-cai-77-em-22-anos-aponta-unicef>>. Acesso em: 14/02/2014.

⁵³⁸ Pelo que, “[...] a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada”. Cf. CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública*. In Encontro Nacional da ANPAD, nº 30, 2006, Salvador. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5281>. Acesso em: 28/12/14.

⁵³⁹ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. *Op. Cit.*, 2013, p. 40.



Em suma, se outrora acanhado à profissionalização, o direito fundamental à educação alça, agora, vãos maiores e, em destacado evolucionismo constitucional e social, quem diria, chega à creche; à pré-escola; ao ensino superior e; à pós-graduação⁵⁴¹. E, com base nisto e nos evolucionismos constitucionais e sociais correlatos, propulsionam-se, como *container* de políticas públicas, outras tantas concretizações de soluções administrativas à problemas públicos.

O fato é que, em ambas as hipóteses, os evolucionismos constitucionais acompanharam os evolucionismos sociais e, mais do que isto, a boa Administração

⁵⁴⁰ Níveis estes que, em 2013, mantiveram-se em descenso. “A taxa de mortalidade infantil voltou a cair no Brasil, segundo dados das Tábuas Completas de Mortalidade do Brasil de 2013, divulgados nesta segunda-feira (1º) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Centro do Rio de Janeiro. De acordo com os números, houve 15 mortes de crianças até 1 ano para cada mil nascimentos, contra 15,7 em 2012”. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2014/12/taxa-de-mortalidade-infantil-cai-para-15-cada-mil-nascimentos-diz-ibge.html>>. Acesso em: 14/02/2014. De todo modo, tal qual a redução visível dos índices de analfabetismo, sobre a qual a seguir se debruçará a presente dissertação, o fato é que a melhoria contemporânea da situação outrora alarmante é fruto de um sem número de políticas públicas de Estado desenvolvidas de longa data e não de políticas públicas de governo, implementadas em um passado recente, como, equivocadamente, a primeira vista poder-se-ia concluir. Pode-se mencionar, a título exemplificativo, as iniciativas desenvolvidas pela Pastoral da Criança que, desde 1983, em atuação colaborativa com o Estado, dedicou-se à questão da desnutrição infantil, a corroborar que os resultados elogiáveis de hoje têm sua genética sedimentada em tempos mais remotos.

⁵⁴¹ Como, por exemplo, a instituição do Programa Ciência sem Fronteiras, que se deu com o advento do Decreto nº 7.642 de 2011, como concretização infraconstitucional das vontades constitucionais de boa educação, as quais, certamente, decorrem dos evolucionismos sociais subjacentes que motivam vontades constitucionais novéis e propiciam, quanto ouvidas pela boa Administração e consequentemente atendidas, avanços democráticos evidentes.

Pública, exemplar ouvinte que é, captou as pretensões da sociedade e a necessidade de avançar nas concretizações jusfundamentais. Neste aspecto, pois, à luz da justiciabilidade do direito à creche, mostra-se, na perspectiva dos evolucionismos constitucionais, boa a Administração Pública educadora que, responsiva, literalmente responde e corresponde ao que desejam os *policy takers*.

Há avanços consideráveis? Evidentemente que sim. Há, porém, muito a ser feito. *O Brasil não será sempre um país em desenvolvimento. Seu destino é ser um país desenvolvido*⁵⁴², espera-se.

3.2.2 O Eficiencismo Inicial na Questão do Analfabetismo e os Riscos da Estagnação: Vedação de Inércia e os Desafios Comissivos Constantes à Boa Administração Pública à luz do *Standard de Inquietação*

Inicia-se o *approach* do dinamismo da boa Administração com a discussão acerca da questão do analfabetismo e das políticas públicas implementadas para arrefecê-lo.

A partir do triunfo democrático de aquisição de direito de voto por parte dos analfabetos – que, a despeito das críticas de cunho democrático-eletivo, simbolizou o início da representação política de seus interesses, dentre os quais, decerto, a educação protagonizava seus plantéis – propulsa-se o debate da universalização da alfabetização e, também, a investigação a respeito das consequências coletivas de seu aperfeiçoamento, ou decrescimento.

Dito isto, houve êxito por parte da Administração Pública pós-moderna no que toca o analfabetismo? É dizer, considera-se boa a Administração no que pertine à cessação dos alarmantes quantitativos de analfabetos do Brasil? Em havendo avanços, seriam estes de *per si* suficientes à conformação da boa governança educativa? Ou, a bem da verdade, é preciso mais? Quão maiores devem ser os esforços das escolhas públicas vindouras? Os meios eleitos pelos *policy makers* foram, dentre os possíveis, os mais satisfatórios e aptos ao atingimento do(s) resultado(s) pretendido(s)? Quais, poder-se-ia argüir, os *impactos* que advieram, ou ainda advirão, da atenuação quantitativa do

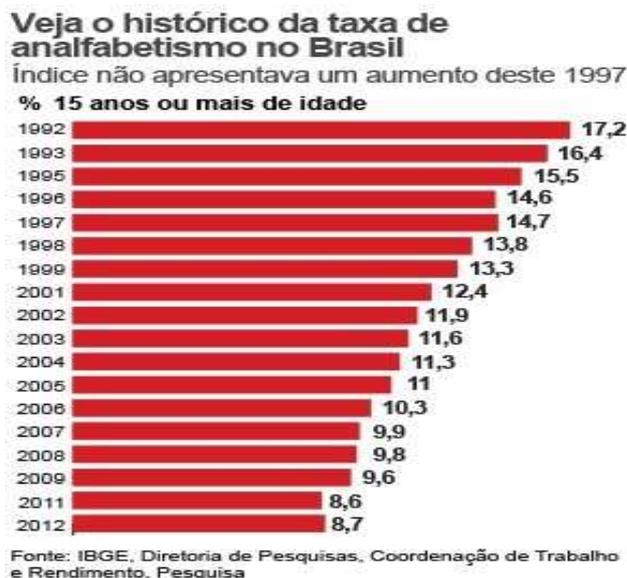
⁵⁴² Invoca-se, novamente, o discurso da então presidente reeleita que, elegendo a educação como propulsora, ao menos em tese, do não tão novo governo. Discurso disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/dilma-defende-na-posse-prioridade-educacao-e-ajuste-nas-contas-publicas.html>>. Acesso em: 03/01/15.

analfabetismo? Passa-se a redarguir aos questionamentos e, pois, à análise de políticas públicas de enfrentamento ao analfabetismo.

Intenta-se, com isso, contrapor a posição prioritária da educação garantida pela Constituição da República e a consubstanciação dos *E's* inerentes à boa Administração Pública quando do cumprimento de suas incumbências constitucionais educativas. Alicerçar-se-á a presente pesquisa, para tanto, no cotejo de dados sociométricos que, nalguma medida, delinearão, em termos práticos, as investigações teóricas, o que se passa a fazer.

A Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou gráfico acerca dos índices de analfabetismo pátrio, consoante Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios⁵⁴³ realizada em 2012, donde se percebe, comparativamente, análise quantitativa apresentada a partir da apreciação da variação percentual dos índices de analfabetismo.

O corte epistemológico eleito pela amostragem do IBGE restringiu-se à inquirição de dados de indivíduos de quinze ou mais anos de idade, no Brasil, no período entre 1992 e 2012. Seguem os informes estatísticos oferecidos:



Constata-se, pois, da mera visualização perfunctória da análise estatística, que, se, em 1992, a taxa de analfabetismo de indivíduos de 15 (quinze) anos ou mais de idade

⁵⁴³Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/09/indice-de-analfabetismo-para-de-cair-e-fica-em-87-diz-pnad.html>>. Acesso em: 23/01/2014.

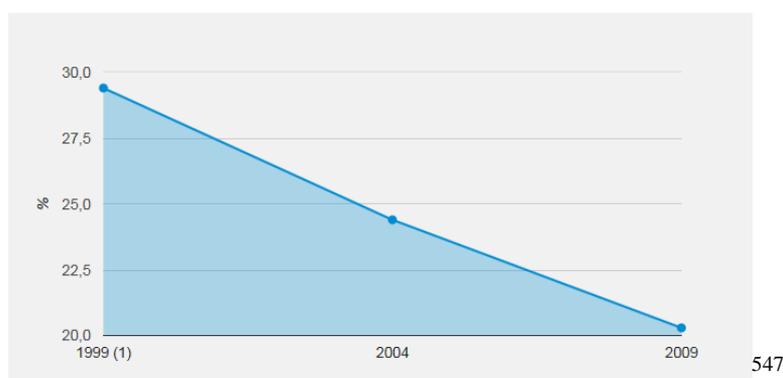
era de 17,2%; reduziu-se o quantitativo para, em 2012, 8,7%. Vê-se, pois, retração considerável⁵⁴⁴ e, *a priori*, elogiável. Será mesmo? A par destes dados, assim posicionou-se o Ministério da Educação:

[...] na faixa de 15 a 19 anos, a Pnad de 2012 registra taxa de analfabetismo de 1,2%, muito inferior à média geral, o que demonstra a efetividade das políticas em curso para a educação básica⁵⁴⁵.

Indaga-se: de fato, como afirmado pelo Ministério da Educação, as políticas públicas educacionais denotam efetividade? Ou, ao revés, mera eficiência ou quiçá eficácia? É dizer, a mitigação considerável dos índices de analfabetismo no Brasil é suficiente para que a Administração pátria seja intitulada de boa?

É, tendo em vista o laconismo dos dados do IBGE em relação aos aspectos qualitativos desta extirpação de analfabetismo, inviável afirmá-la como tal. Faz-se necessário, à caracterização do bom governo e à caracterização da boa Administração educadora, análise conjunta de dados pertinentes aos níveis de analfabetismo funcional.

A taxa de analfabetismo funcional, aplicável a indivíduos de 15 (quinze) anos ou mais, apresentou, entre os anos de 1999 e 2009, *redução expressiva*⁵⁴⁶ anunciada pelo IBGE:



⁵⁴⁴ Remetem-se os dados apresentados às conclusões expostas pela nota de rodapé nº 540, no sentido de que o êxito administrativo contemporâneo é fruto de política de Estado, desenvolvida de longa data, e não mera epifania de governos mais recentes que se porventura se intituem seus responsáveis exclusivos.

⁵⁴⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19110:analfabetismo-no-pais-cai-de-115-para-87-nos-ultimos-oito-anos&catid=204>. Acesso em: 26/01/2014.

⁵⁴⁶ Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/mao-na-roda/educacao>>. Acesso em: 15/12/2013.

⁵⁴⁷ *Idem*.

No mesmo período, os índices de analfabetismo outrossim reduziram-se, de 13,3%, em 1999, para, em 2009, 9,6%. *Pari passu*, como visto, arrefeceram-se, também, os níveis de analfabetismo funcional entre 1999 e 2009.

Pode-se constatar, pois, a exacerbação da esfera administrativa meramente eficiente, aqui compreendida como aquela que opta pelo melhor meio de cessação do analfabetismo. E, indo ao encontro dos postulados da boa Administração Pública educadora, corrobora-se a melhoria na educação, inclusive no aspecto qualitativo, e reduz-se o analfabetismo funcional, passando de 29,4%, em 1999, para, em 2009, 20,3% – o que representa, dito de outro modo, 29,5 milhões de pessoas⁵⁴⁸.

Há, nisto, eficácia administrativa – caractere de boa Administração que mais se afirma na presente hipótese? A depender da redarguição, corroborar-se-á a prenunciada insuficiência da eficiência à concretização da boa Administração Pública, tendo em visto que, conquanto o analfabetismo perceba atenuação, remanescerão vicissitudes que desafiarão a Administração a que, pretensamente boa, atue com eficácia e efetividade para saná-los à altura de suas dificuldades⁵⁴⁹.

Inexistem dúvidas de que, de modo visível, o analfabetismo do último ano apurado pela pesquisa, *i.e.*, 2012, é notadamente menos expressivo que o então percebido em 1999. Todavia, pode-se extrair da mesma avaliação estatística apresentada que, conquanto os índices de analfabetismo tenham percebido redução global, os índices aumentaram nos anos de 2011 e 2012, oscilando, respectivamente, entre 8,6% e 8,7%. Quão inexpressiva seria esta variação? Novamente, depende.

Decerto, o acréscimo ínfimo de 1% nos níveis de analfabetismo, considerando-se as margens de erros inerentes a quaisquer pesquisas percentuais⁵⁵⁰, é menos expressivo do que a saturação das políticas públicas que, por detrás dele, possam esconder-se. É dizer, mais grave do que o acréscimo da diminuta percentagem, mostrar-se-á a

⁵⁴⁸ IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira: 2010*, p. 227

⁵⁴⁹ “A boa administração, ou o bom governo, na democracia, deve estar fortemente comprometida com a busca de soluções aos problemas reais das pessoas a partir do entendimento, que será autêntico se estiver baseado na necessidade de melhorar as condições de vida dos cidadãos”. MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Op. Cit.*, 2012, p.36.

⁵⁵⁰ Segundo a então presidente do IBGE, “o resultado de 2012 não é significativo em relação a 2011, pode ter acontecido por conta da amostragem probabilística. No ano que vem é que se vai ver se a taxa permanece estável ou continua na tendência de queda”. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/economia/noticia/2013/09/para-ibge-so-proxima-pnad-podera-confirmar-aumento-do-analfabetismo.html?menu=5c719a78bd00b16>>. Acesso em: 18/01/2014.

estagnação dos níveis de analfabetismo no Brasil – o que, pôde ser percebido nos períodos de 2007-2009 e 2010-2012.

Surgiriam, destarte, diante dos dados gráficos fornecidos pelo IBGE, três perspectivas de elucubração acadêmica de análise de políticas públicas concernentes ao analfabetismo, a saber: 1 – o Brasil simplesmente interrompeu o avanço no combate ao analfabetismo e estagnou⁵⁵¹ o índice entre 8,6% e 8,7%, o que, a bem da verdade, faz com que ostente cenário melhor que o outrora percebido; 2 – o analfabetismo retoma o crescimento e retorna aos quantitativos alarmantes experimentados na década de 1990 e; 3 – a Administração Pública, pretensamente boa, reflete acerca da pertinência de novas políticas públicas, ou, simplesmente, remodela as já existentes, e, novamente, recupera o vigor da redução dos quantitativos de analfabetismo e, como esperado, avança.

O desafio que, com maior ênfase, se imporá à boa Administração Pública contemporânea será, certamente, a implementação de políticas públicas educadoras, acaso confirmada a estagnação da redução do analfabetismo pátrio, será lidar com a exaustão das opções públicas porventura experimentada, o que demandará do Estado a (re)leitura das escolhas públicas já postas em práticas e, outrossim, a (re)análise de novas frentes políticas em matéria de educação sobre as quais delas deverão cogitar.

Impõe-se, de todo modo, a fim de que se cumpra o princípio constitucional agráfo da boa Administração Pública, a incorporação de políticas públicas que vislumbrem soluções e que, eficientes, eficazes e efetivas, reassumam o controle de erradicação do analfabetismo e extirpem-no, à posteridade. Vale dizer, a depender de como evoluirão, ou involuirão, os índices nas medições subseqüentes⁵⁵², a Administração Pública poderá afastar-se do exitoso benfazejo administrativo e dirigir-se à inaceitável ineficiência.

⁵⁵¹ “Para a presidente do IBGE, a variação de 0,1 ponto percentual de 2011 para 2012 não significa necessariamente que o analfabetismo aumentou, e sim que se manteve estatisticamente estável”. *Idem*.

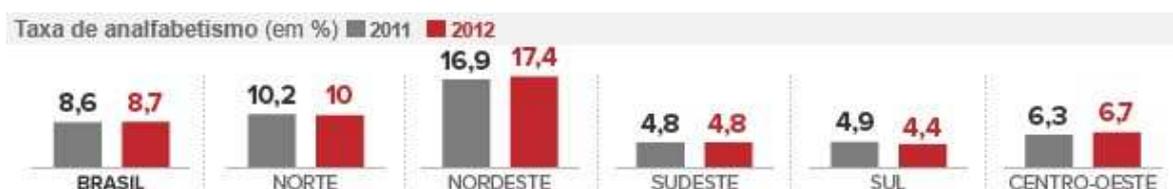
⁵⁵² Insiste-se, a despeito da divulgação dos dados da Pnad de 2013, na necessidade de cotejar os dados vindouros. É que, os índices fornecidos pelo IBGE, em um primeiro momento, mostraram-se equivocados, pelo que traduziam índices de redução maiores do que os que de fato concerniriam à realidade. Se, em um primeiro momento, manifestou-se o IBGE para afirmar que o “Analfabetismo volta a diminuir após ‘estacionar’ no ano anterior, diz Pnad. Índice de analfabetos diminuiu de 8,7% em 2012 para 8,3% em 2013. Nº de pessoas sem instrução subiu 4,3% e atingiu marca de 16 milhões”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/09/analfabetismo-volta-diminuir-apos-estacionar-no-ano-anterior-diz-pnad.html>>. Acesso em: 14/01/15; em outro reconheceu o desacerto, o que, por evidente, foi alvo de um sem número de críticas, inclusive de cunho político, e (des)informações que puseram a credibilidade do IBGE em dúvida: “IBGE admite ‘erros graves’ na Pnad e diz que desigualdade caiu. Dado equivocado também mudou resultado sobre analfabetismo. Diretor de pesquisas nega que tenha havido interferência política. [...] O índice de analfabetismo caiu de 8,7%, em 2012, para 8,5% em 2013 - e não 8,3% como primeiramente informado”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/ibge-diz-que-pnad-tem-erros-extremamente->

Dito isto, a despeito de louvável a conquista civilizatória que tangencia a redução do analfabetismo, segue-se na cogitação de elucubrações dela decorrentes, para fins de *public policy analysis*: deu-se a redução do analfabetismo de maneira equânime?

É dizer, como afirmadamente se enuncia, o Brasil é mesmo um país de todos? Ou, apenas e tão somente, de todos aqueles que residem nas regiões Sul e Sudeste? As políticas públicas de educação têm conseguido êxito no que tange a erradicação do analfabetismo entre as populações mais idosas? Novamente, dentre os alfabetizados, quantos têm, efetivamente, condições mínimas de compreensão e interpretação de texto? A redução do analfabetismo encontra-se estagnada ou se mantém em gradativo descenso? Acaso mantidos estáticos os níveis de refreamento e, pois, exaurida a eficiência administrativa, novos desafios de ordem de eficácia e efetividade se imporiam à boa Administração Pública? Os dados apreciados despertam à investigação de outras constatações.

O Brasil não é, infelizmente, na prática, um país de todos. É, isto sim, ao menos no que tange à questão do analfabetismo, apenas àqueles que residam nas regiões mais abastadas do Estado.

A comprovar as flagrantes desigualdades e o esquecimento patológico e histórico das regiões norte e nordeste, os índices de analfabetismo nestas regiões mantiveram-se, infelizmente, em patamares reprocháveis:



Pelo exposto, seria a bradada efetividade das políticas públicas mencionada pelo Ministério da Educação, de fato, a efetividade perquirida? Constituiria o desiderato da sociedade a obtenção de uma efetividade administrativa que somente se aplica a alguns e não para todos? Ilustraria a boa Administração o egoísmo de governo que prioriza os grandes centros e rejeita a concretização do direito fundamental à educação para áreas

graves.html>. Acesso em: 14/01/15. Aguarde-se, como sugerido, sem euforia decepcionante, as demais medições.

periféricas? Aliás, a sociedade contemporânea, ao clamar por bom governo, deseja-o apenas para si ou para outrem, indistintamente?

O mesmo se diga, no que pertine a perspectiva regionalizada prenunciada, em relação à discrepância entre os níveis de analfabetismo entre diferentes faixas etárias.

Interessante – e, na mesma proporção, lamentável – conferir que a taxa de analfabetismo no Brasil é maior dentre indivíduos de idades mais elevadas, atingindo, entre os indivíduos com 60 anos ou mais de idade, surreais 24,4%⁵⁵³.

Questiona-se novamente: a boa Administração é aquela que, nomeadamente efetiva, olvida idosos, de voto facultativo, como se pouco ou nada tivessem a contribuir? Espera-se, verdadeiramente, que não.

A despeito do que *a priori* se depreende dos gráficos embasados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, as políticas públicas educacionais que visam à erradicação do analfabetismo evidenciam, quando perscrutadas detalhadamente, desvios desgovernantes de atuação política de mera maquilagem e postergatória, cujo exclusivo objetivo é rejubilar grupos sociais considerados mais relevantes, ou que, simplesmente, têm a obrigatoriedade de voto, tergiversando o acesso à educação que, ao invés de circunspeto e restrito, deve, por imposição constitucional, ser universal e plural.

A relevância da identificação de miragens constitucionais se justifica porque a análise de constitucionalizações meramente simbólicas pretende exacerbar a discussão acerca da (in)eficácia constitucional para, mais do que isto, ir além e perquirir os efeitos sociais da função simbólica da legislação constitucional normativamente ineficaz⁵⁵⁴. Vale dizer, desloca-se a verificação do locus de produção ou não de resultados para, em corte epistemológico pretérito, vislumbrar a (in)existência de boa-fé constitucional por parte do plantel constituinte.

O descomprometimento político postergatório e a irresponsabilidade constitucionalizante dilatória com a concretização fático-jurídica das positizações constitucionais educadoras contribuem para o descrédito social e jurídico do Texto, pelo que pode culminar em uma crise de identidade da Constituição sem precedentes que, embora se disponha textualmente a tudo fazer; acaba por, eminentemente pródiga e por vezes interditável, nada fazer.

⁵⁵³ Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/29729/maioria-dos-analfabetos-vive-no-nordeste-e-e-idoso-mas-jovem-segue-nos-indices/>>. Acesso em: 14/01/15.

O dever fundamental de administrar bem e, *in casu*, de bem educar compreende um sem número de políticas públicas que, concomitantes às escolhas públicas educacionais, caminharão para a satisfação das finalidades constitucionais da boa Administração. Invocar-se-á, com o fito de defrontar as perquisições, a Análise Econômica do Direito, com foco na análise de políticas públicas educacionais e a questão da superqualificação.

3.2.2.1 Incremento no Número de Cidadãos com Níveis Mínimos de Educação e Incremento das Oportunidades de Acesso ao Ensino Superior: O Fenômeno da Superqualificação Ampla

Lançam-se novos questionamentos, com plinto na análise econômica do direito aplicada à teoria geral de políticas públicas: um melhor ensino e mais amplo acesso à ele gerará superqualificação? Acaso a extirpação do analfabetismo se constate ulteriormente, como próximo passo à pulverização da alfabetização, transladar-se-á, de orgulho da nação, a problema social?

Vale dizer, haverá abundância de vagas em atividades laborais cuja exigência de qualificação é inferior? Em havendo, faltarão empregos à nova horda incrementada de profissionais de elevada escolaridade, como, *v.g.*, deu-se em Portugal⁵⁵⁵? As políticas públicas educacionais seriam de *per si* suficientes? Ou, concomitantemente, faz-se necessária a desenvoltura de teia de políticas públicas de cariz consequencialista a fim de performar círculo virtuoso de políticas públicas?

A Pnad 2012 – e, reitere-se, insiste-se nos dados de 2012 diante do desacerto *suso* mencionado da amostragem divulgada em 2013 – identificou melhoria nos índices de instrução e redução quantitativa dos indivíduos sem qualquer instrução ou com reduzida bagagem acadêmica:

⁵⁵⁴ NEVES, Marcelo. Luhmann, Habermas e o Estado de Direito. *In: Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n. 37, p. 93-106, 1996.

⁵⁵⁵ Disponível em: <<http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/atualidade/desemprego-recorde-entre-doutores>>. Acesso em: 14/02/2014.

Pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2011	1.863.000	8.636.000	5.594.000	1.781.000	1.300.000	19.173.000
2012	1.385.000	7.082.000	4.268.000	1.335.000	1.058.000	15.128.000
Fonte: Pnad 2012/ IBGE						

Somando-se isto à elevação do percentual de pessoas com nível superior completo⁵⁵⁶, que saltou de 11,4%, em 2011, para 12,0%, em 2012, os cidadãos brasileiros passaram a gozar de mais oportunidades de acesso à educação do que antes se ofertava. Em 2012, eram 14,2 milhões de pessoas com nível superior completo, 6,5% a mais que em 2011.

Retomando-se as formulações teóricas da teoria evolucionista constitucional, na medida em que o espectro social se desenvolve e emergem novas incumbências, capacidades institucionais e anseios populacionais, desafiam-se novas escolhas públicas ou a (re)apreciação de vetustas políticas públicas que estagnaram-se ou não mais se justificam.

É consectário lógico e natural da universalização da educação que, em dado momento constitucional, a sociedade, enquanto destinatária de suas emanções, perceberá melhora conjuntural. E, em matéria de educação fomentada pelo Estado, inquestionável a constatação de que, ulteriormente, quando satisfeitas as condições básicas de ensino, desde as camadas mais baixas às mais altas classes sociais, novas demandas sociais advirão, como, v.g., deu-se na questão da gratuidade e universalização ensino superior, pelo que, em determinado momento, sempre que atingidos os objetivos primevos, novos desideratos precisarão de guarida da boa Administração.

No que pertine a educação, cada vez mais pessoas têm acesso ao ensino básico e, contemporaneamente, ao ensino superior oficial. São inúmeras as políticas públicas de incentivo ao preenchimento de vagas em universidades e cursos profissionalizantes que, ao longo dos anos, se proliferaram.

⁵⁵⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/09/indice-de-analfabetismo-para-de-cair-e-fica-em-87-diz-pnad.html>>. Acesso em: 12/02/2014.

A contrapartida desta desejável pulverização educacional é, na perspectiva da efetividade da boa Administração – como decorrência da eficácia inicial –, a superqualificação, *i.e.*, o contexto social em que a maior parte dos indivíduos, porque agora frequentadores de liceus – anteriormente especificamente elitistas –, detêm conhecimentos suficientemente capazes de permitir-lhes alçar vôos maiores e desejar, em relação ao mercado de trabalho, postos de trabalho de maior prestígio e mais bem remunerados.

É o que se percebe, *e.g.*, diante da escassez anunciada de empregadas domésticas disponíveis para o trabalho – que, dentre outros impactos, gera o aumento de suas remunerações⁵⁵⁷:

Superqualificação gera falta de empregadas domésticas no Brasil. Mulheres estão estudando e procurando por empregos em outras áreas. [...] Está faltando empregada doméstica em todo o Brasil. [...] A explicação para isso é que as mulheres estão estudando mais e trocando o trabalho doméstico por empregos mais qualificados. A executiva de marketing, J. G., procura uma substituta há mais de um mês. [...] “Meninas que estão chegando tem um nível de educação maior. Normalmente elas têm segundo grau, querem fazer faculdade, saem para fazer faculdade, para trabalhar num *call center*, num supermercado”, diz J. A explicação dessa dificuldade é a valorização da mão de obra. Muitas empregadas estão se qualificando e indo trabalhar em outras áreas, com isso as ofertas de empregos estão cada vez maiores e quem quer ficar na profissão consegue ganhar mais. [...] Uma agência especialista em empregos domésticos abre 700 novas vagas todos os meses. Em todo o país são 4,5 mil oportunidades de trabalho no setor. Com tanta oferta de emprego, são as empregadas que fazem as exigências. [...]. Há três meses desempregada, M. C. R. só decidiu voltar a trabalhar agora. Não esperou quase nada. Foi só fazer uma entrevista na agência que recebeu de cara uma proposta de trabalho⁵⁵⁸.

A maior escolaridade possibilitada impacta, inclusive, na viabilização de que os *novos brasileiros*, agora dotados de maiores conhecimentos técnicos e munidos de

⁵⁵⁷ “Ganho de domésticos tem maior alta entre empregados, mostra Pnad. Diferença de rendimento entre mais pobres e mais ricos cresceu. Ganho médio de mulheres em 2012 era 72,9% do de homens. Os trabalhadores domésticos tiveram a maior alta de rendimento entre os empregados em 2012, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), divulgados [...]pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2011, os domésticos com carteira assinada ganhavam, em média, R\$ 732 por mês. Em 2012, esse valor alcançou R\$ 811, uma alta de 10,8%. Entre os que não tinham carteira assinada, a alta foi de 8,4%, passando de R\$ 453 para R\$ 491. O menor crescimento foi registrado entre os militares e estatutários, de 0,9% entre 2011 e 2012. [...] Entre os empregados com carteira assinada, a alta foi de 4,6% (de R\$ 1.341 para R\$ 1.403) e entre os sem carteira assinada, de 5,6% (de R\$ 778 para R\$ 822). Considerando todos os trabalhos das pessoas ocupadas em 2012, o rendimento médio mensal das pessoas de 15 anos ou mais foi estimado em R\$ 1.507 em 2012, uma alta de 5,8% sobre 2011 (R\$ 1.425)”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/09/ganho-de-domesticos-tem-maior-alta-entre-empregados-mostra-pnad.html>>. Acesso em: 12/02/2014.

educação que vai além das premissas basilares, possam auferir melhores remunerações e, com isto, atinjam a melhoria de suas condições e de suas famílias.

Por todo o exposto, as Políticas Públicas de supervisão dos índices de analfabetismo evidenciam a dimensão do dinamismo que deve ser peculiar à boa Administração, o que significa dizer que, os bons índices do passado recente – que, não há dúvidas, representam avanços à alfabetização ampla –, embora comemoráveis e elogiáveis, não podem engessar o bom governo a ponto de fazê-lo acreditar que nada mais precisa ser feito.

A inquietação que se lhe é inerente, aliás, conduz à conclusão de que não se é ou deixa de ser boa Administração. Esta, de valor à direita, mais se assemelha à concepção de felicidade. É dizer, enquanto estado de espírito, se está, ou não, sendo uma boa Administração. A boa Administração Pública, reitere-se, em constante aperfeiçoamento, não se conforma com o que é aparentemente bom: ela quer, sempre, o melhor.

3.2.3 Circulo Virtuoso de Políticas Públicas que Contrariam Prognósticos a partir de Diagnósticos: O Caso de Cocal dos Alves como *Standard* de Desempenho

Cocal dos Alves, município do Estado do Piauí, localizado a 262 km de Teresina, com extensão territorial aproximada de 357,689 km² e população estimada em 6.014 habitantes⁵⁵⁹, desenvolve teia de políticas públicas educacionais cujo cotejo, interessantíssimo e, outrossim, emblemático, se mostra pertinente à discussão, mediante *public policy analysis*, da *quaestio* da boa Administração Pública educadora.

O aludido município piauiense apresentou, em 2012, o melhor desempenho, em âmbito nacional, na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas – Obmep e, com isto, manteve o elogiável desempenho da aferição anterior, permanecendo no posto de município brasileiro com a maior quantidade de prêmios por número de estudantes.

A medição obtida é oriunda do *Programme for International Student Assessment* – PISA que, no ano de 2012, acerca dos ensinamentos de Leitura, Ciências e Matemática,

⁵⁵⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/01/superqualificacao-gera-falta-de-empregadas-domesticas-no-brasil.html>>. Acesso em: 12/02/2014.

destacou esta para fins de quantificação da melhoria ou retração das perspectivas educadoras.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e, no Brasil, coordenado, concomitantemente, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) –, visa a avaliar o sistema educacional e, para tanto, seleciona estudantes na faixa etária equivalente à, em média, a idade em que, em regra, conclui-se a escolaridade obrigatória, *i.e.*, quinze anos.

A audaciosa pretensão do Pisa é conferir parâmetros à discussão dos aspectos qualitativos da educação dos Estados *examinandos*, a fim de fomentar a criação, reformulação, aperfeiçoamento, *refinamento*⁵⁶⁰ e, porventura, extinção de políticas públicas de ensino básico, a depender da (in)capacidade descoberta para, parafraseando novamente Paulo Freire, conscientizar os discentes do papel transformador que têm na sociedade.

O Pisa tem periodicidade trienal⁵⁶¹ e, como já mencionado, dentre as três grandes áreas de conhecimento citadas – a saber, Leitura, Matemática e Ciências –, elege uma para que, em cada uma de suas edições, à luz dela se dê a tônica da análise da educação dos participantes da pesquisa. Em 2009, *v.g.*, concentrou-se o Pisa na Leitura; em 2012, consoante se disse, em Matemática e; em 2015, focar-se-á em Ciências.

Deve-se o destaque que, em âmbito do debate da temática da educação, se confere ao Pisa porquanto o indicador pretende contextualizar os índices sociométricos atinados a partir dos questionários preenchidos pelos alunos – e, também, pelas instituições de ensino – com circunstâncias demográficas e variáveis sócio-econômicas.

Em termos nacionais, porém, o Brasil ainda apresenta desempenho pífio no Pisa:

⁵⁵⁹ Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=220272>>. Acesso em: 15/01/15.

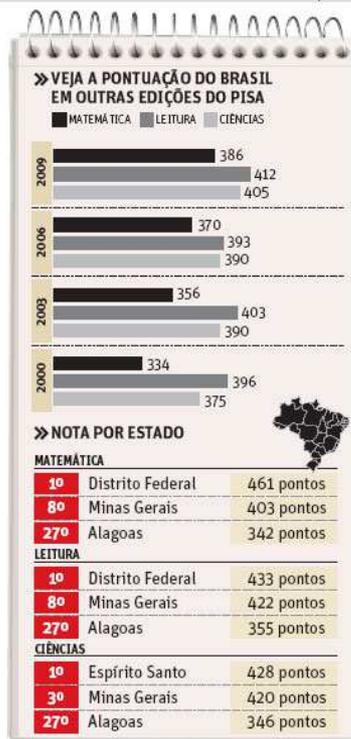
⁵⁶⁰ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁶¹ Concentrar-se-á a dissertação, por esta razão, no aguardo da produção do Pisa 2015, na resultância do Pisa divulgado no ano de 2012.

RANKING PISA 2012



FONTE: OCDE



562

Vale dizer, a partir do cotejo dos gráficos apresentados, o Brasil, embora tenha melhorado seu desempenho se comparado à medição de 2009, ocupou, na quantificação do Pisa de 2012, dentre 65 Estados-nação participantes, a decepcionante 58ª posição no ranking que, como dito, sobrelevou a Matemática:

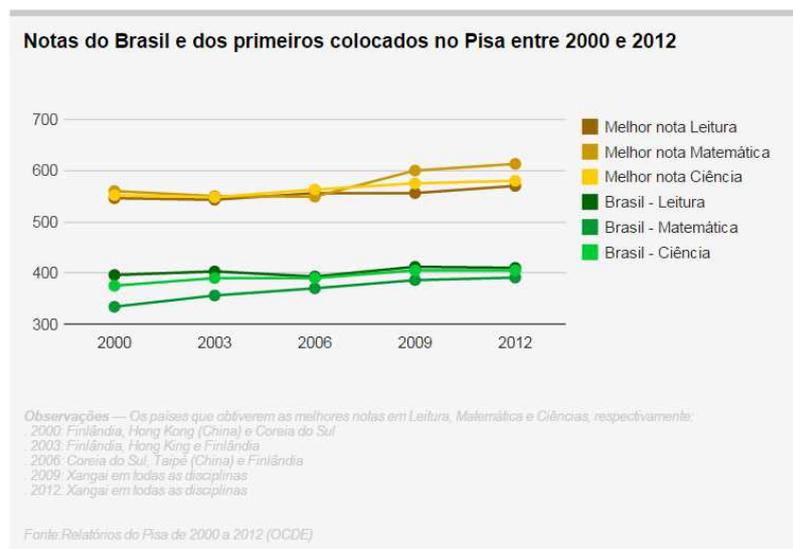
Brasil	Pisa 2000	Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009	Pisa 2012
Matemática	334	356	370	386 (57ª)	391 (58ª)
Leitura	396	403	393	412 (53ª)	410 (55ª)
Ciências	375	390	390	405 (53ª)	405 (59ª)
Média geral	368	383	384	401	402

Fonte: OCDE e Inep/MEC

563

562 Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/infogr%C3%A1ficos/ranking-pisa-2012-1.755347>>. Acesso em: 17/01/15.

A despeito da melhoria pátria – o que se percebe pela constatação de que o Brasil foi o que mais se desenvolveu nos índices em Matemática⁵⁶⁴ –, os outros Estados se aperfeiçoaram e se desenvolveram ainda mais, pelo que, mesmo assim, o país perdeu posições. Na América Latina, por exemplo, o Brasil destaca-se, apenas, frente à Colômbia e Peru. A diferença é, ainda, abismal:



565

Indaga-se, diante disto: o aperfeiçoamento registrado configura, de *per si*, parâmetro de boa Administração Pública? Ou, à esta, é preciso mais? Elogios há, não se discute. Estes, todavia, não podem inebriar à inércia. À boa Administração educadora não é dado, em hipótese alguma, salvo se pretender travestir-se de má, estagnar-se⁵⁶⁶.

É preciso, pois, ao olhar o presente, ao invés de conformar-se com os comparativos de passado, prospectar o futuro e avançar, sob pena de que bons índices de desempenho reflitam, em seu âmago, péssimas Administrações educadoras. É que, por trás dos frígidos níveis de *performance*, há vidas, anseios, devaneios e,

⁵⁶³ Disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/12/brasil-evolui-mas-segue-nas-ultimas-posicoes-em-ranking-de-educacao.html>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁶⁴ Disponível em: < http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2013/country_note_brazil_pisa_2012.pdf>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁶⁵ Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/avanco-do-brasil-na-educacao-perde-folego-revela-pisa>>. Acesso em: 16/01/15.

principalmente, pessoas, as quais, não há dúvidas, diante de suas complexidades, não são retratáveis *in totum* através de números. A análise de políticas públicas e dos dados sociométricos de educação, portanto, deve ser dinâmica e, mais do que isto, sensível às peculiaridades e as circunstâncias que se escondem nos meandros de variáveis algébricas, por mais sofisticadas que sejam as equações que nelas resultam.

Optou-se, por esta razão, diante da inexpressividade do desempenho do Brasil, pelo destaque macro da realidade educacional piauiense e, na perspectiva micro, pelo realce dos alunos cocalvenses. Espera-se, com isto, que estes sirvam de exemplo ao País⁵⁶⁷.

O Piauí, que antes ostentava, quando do Pisa de 2009, o 21º lugar em matemática, saltou à 11ª colocação à luz do Pisa de 2012. O mesmo se diga em relação à Leitura – atual 11º lugar – e Ciências – 10º da listagem de participantes.

Os resultados da Obmep, bem como o da Prova Brasil – que, ao lado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ambos desenvolvidos pelo Inep, intentam diagnosticar a educação brasileira –, cuja periodicidade é bienal – e que visa a apreciar, qualitativamente, turmas de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º no do Ensino Médio –, há muito denotam avanços experimentados pelo Piauí.

A este respeito, pode-se destacar a escola Teotônio Ferreira Brandão que, desde 2007, apresenta índices de desempenho em matemática da Prova Brasil equiparáveis aos resultados de colégios paradigmas de qualidade de ensino, inclusive instituições privadas.

Na Obmep de 2013, *e.g.*, houve dezenove alunos aprovados à segunda fase⁵⁶⁸ das Olimpíadas e, destes, além de onze menções honrosas, dezessete premiados com medalhas de prata e, com medalhas de bronze, mais cinco discentes.

⁵⁶⁶ “Ritmo de melhorias na educação estagnou, dizem especialistas”. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/noticia/2013/12/ritmo-de-melhorias-na-educacao-bestagnou-dizem-especialistas.html>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁶⁷ Alagoas, *e.g.*, segundo os resultados do Pisa de 2012, é o estado brasileiro que pior desempenho apresentou. Remuneração irrisória, carência de professores e precariedade das instalações das escolas são apenas alguns dos motivos que poderiam justificar o resultado de Alagoas. Importa destacar, pois, que se há exemplos para ser mimetizados, o de Alagoas, com urgência e veemência, deve ser corrigido, em todos os sentidos. Isto porém, não quer significar que deva ser esquecido: não se deve olvidar que a boa Administração é aquela que aprende com os erros de outrem e, *in casu*, espera-se que Alagoas se desenvolva e que os demais estados-membros jamais se assemelhem à deplorável hipótese.

⁵⁶⁸ A primeira fase da Obmep conteve vinte questões de múltipla escolha aplicadas na própria instituição de ensino em que matriculados os alunos. Destes, os que apresentaram as melhores notas classificaram-se ao segundo estágio – em que, nesta fase, seis questões discursivas de cálculo e raciocínio desafiavam os participantes.

A explicação para o êxito, indagada ao então diretor do colégio, é a dedicação dos professores que se dispõem a, mesmo aos sábados, responder dúvidas do alunado e a participar de grupos de estudos, estimulando-os, os alunos e a si mesmos⁵⁶⁹, confirmando, como há muito se sabe, a relevância ímpar do preceptor no processo de aprendizagem e consciência⁵⁷⁰.

Os desafios, porém, eram muitos. Curiosamente, a despeito do desempenho louvável, não há refeitórios - ao menos não havia à época dos primeiros resultados elogiáveis. Do mesmo modo, inexistiam quadras desportivas e laboratório de ciências - que, como visto, é matéria objeto de avaliação pelo Pisa.

As quedas de energia elétrica e as constantes faltas de luz, que hoje assolam o sudeste, à época já vitimavam Cocal dos Alves e dificultavam seu sistema de ensino e aprendizagem. As salas de informática, contavam as reportagens, eram raramente utilizadas a fim de que se evitassem queimas dos aparelhos eletroeletrônicos. Provavelmente, tudo isto já foi ou ainda será construído.

Ainda assim, não há dúvidas: o destaque é merecido. Com criatividade e iniciativa, inerentes à boa Administração perscrutada, superaram-se os óbices e, em paráfrase a Gonzaguinha, *From United States of Piauí*, desta vez como exportador de boas práticas educativas, constroem-se os caminhos da vitória da educação.

Além disto, houve, ainda, a instituição de reforço escolar contraturno, *i.e.*, período livre não coincidente com o que o aluno encontra-se matriculado e o convite para que alunos de períodos posteriores, em querendo, dada a facilidade de comunicação, lecionassem para seus colegas mais novos. Ademais, controlava-se o cumprimento das lições extraclasse e, principalmente, a participação da família no *iter* escolar.

Tudo isto vai ao encontro do que preleciona a iniciativa da Todos Pela Educação, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP que visa a colaborar ao

⁵⁶⁹ A redarguição do Diretor João de Brito Amaral encontra-se disponível em: <<http://cidadeverde.com/escola-de-cocal-dos-alves-e-destaque-no-ensino-publico-150158>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁷⁰ “O coordenador-geral da Obmep e diretor do Impa, Claudio Landim, diz que os resultados quase sempre estão atrelados ao trabalho de um professor (ou até mais de um) que incentiva a participação dos alunos e oferece treinamentos específicos. A figura deste docente, segundo ele, pode aparecer tanto em cidades pequenas interioranas, como nas capitais. ‘A diferença é que um professor no interior do país tem um status social que não existe nas grandes cidades. Um professor com alunos medalhistas de olimpíadas é reconhecido. Todos os habitantes dali foram um dia alunos daquele professor. Há um reconhecimento, o que torna a carreira mais atrativa’, diz Landim”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/12/cidades-pequenas-dominam-ranking-de-campeoes-em-matematica.html>>. Acesso em: 16/01/15.

aperfeiçoamento da educação brasileira e, para tanto, estabeleceu cinco metas de cumprimento estipulado até 2022, a saber: que toda criança e jovem de 4 a 17 anos encontre-se matriculada e freqüentando escola; que toda criança seja plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade; que todo aluno tenha goze de compatibilidade entre aprendizado adequado e seu ano letivo correspondente; que todo jovem conclua o Ensino Médio até os 19 anos e; que o investimento em Educação ampliado e bem gerido⁵⁷¹.

Seriam estas prospecções, grandes desafios à boa Administração? É dizer, é pedir muito que tal se cumpra? Acredita-se, com confiança, que a cumulação de esforços mostra-se apta a sua conformação prática de gerência educacional, máxime a partir do cotejo de laboratórios de boas práticas educadoras, como, por exemplo, a experiência das políticas públicas desenvolvidas por Cocal dos Alves.

Para tanto, como outrora pontuado pela presente dissertação, mostra-se fundamental que, como fizeram os cocalvenses, aprendizado, professores e conhecimento sejam valorizados. É dizer, em tom de crítica, *a ladere* da implementação de mecanismos bonificadores de meritocracia educativa, é preciso que a boa Administração e o bom governo promovam a estruturação dos planos de carreira dos docentes da educação básica, a fim de que, mais do que a mera percepção volúvel de prêmios variáveis, possam estes se sentirem verdadeiramente importantes – como, aliás, de fato o são.

Teme-se, *v.g.*, os elevados índices de evasão escolas de algumas localidades – o que outrora motivou, inclusive, planos de aprovação automática ou, a quem preferir, de progressão continuada⁵⁷² de alunos –, quando, a bem da verdade, o maior receio deveria concernir à manutenção de alunos que não detêm níveis de aprendizado condizentes com a série em que se encontram.

O Município de Cocal dos Alves, a este respeito, balizou rígido sistema de aprovação do alunado com vistas a, se e somente se necessário, reprovar os alunos

⁵⁷¹ Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-metas>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁷² “Algo está errado com a educação oferecida pelas escolas estaduais de São Paulo. Quando me deparo com a informação que indica que 800 mil estudantes (46% dos alunos da rede estadual de ensino) admitem ter passado de ano sem aprender, concluo que há algo errado com o modelo de progressão continuada que vem sendo aplicado no Estado de São Paulo”. Disponível em: < <http://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2014/04/18/aprovacao-automatica-e-baixo-salario-comprometem-educacao-em-sp.htm>>. Acesso em: 17/01/15.

inaptos a prosseguir nos períodos escolares posteriores. Isto, por evidente, estimula o temido êxodo escolar.

Todavia, como se costuma dizer, do medo surge a coragem e, neste aspecto, ao invés de quedar-se inerte, o Município desenvolveu agregação de políticas públicas complementares a fim de que, em relação aos alunos repetentes, não houvesse desestímulo, mas sim determinação.

Se ensinar é, como visto, conscientizar, é preciso que os alunos, mormente aqueles de localidades visivelmente pobres, compreendam o papel transformador da educação, visto que, através dela, inúmeras – e talvez únicas – janelas de oportunidades se abrirão.

É imperioso agarrá-las e, motivando-os, com resiliência, mantêm-se os elevados índices de desempenho escolar e de estímulo à manutenção dos discentes – como, inclusive, determina, como outrora pontuou-se, a Constituição educadora.

Quer-se, em suma, a valorização das instancias educacionais, bem como de seus atores, todos protagonistas, a fim de que a escola se consolide enquanto lócus concretizador de sonhos, de melhoria das condições de vida suas e de todos os seus, de aprendizagem e, mais do que isto, de descoberta diuturna das potencialidades dos discentes, o que, além de apontado como atividades⁵⁷³ imprescindíveis à boa educação pela Todos Pela Educação, parecem ter sido incorporados pelo paradigma de Cocal dos Alves.

A Todos Pela Educação aponta, ainda, como bandeira de atuação⁵⁷⁴, a relevância da utilização pedagógica das avaliações dos níveis de educação apontados, *i.e.*, a utilização racional dos resultados apurados pelo Pisa, pelo IDEB e Obmep.

Cocal dos Alves, *v.g.*, conquanto seja, hoje, em razão dos elevadíssimos quantitativos de *performance* educativa apresentados, paradigma contemporâneo de governança educacional, experimentou, nas medições anteriores, valores pífios de desempenho.

A grande questão que se coloca à boa Administração é, pois, o que fazer com êxitos e desacertos? Estes devem desestimular a ponto de engessar o bom governo? Aqueles, por sua vez, têm o mesmo propósito? Ou, espera-se, avaliações negativas

⁵⁷³ Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-atitudes>>. Acesso em: 17/01/15.

devem motivar melhorias, do mesmo modo que avaliações positivas? Se, no cenário destas, a manutenção é suficiente, não se pode esquecer que os outros participantes das medições também evoluirão, o que demandará, igualmente, acaso se pretenda manter-se nas posições auferidas, esforço do bom governo que pretenda continuar sendo como tal. E, com isto, estimula-se círculo virtuoso de políticas públicas motivadoras de que a educação pública, em constante avaliação, perceba mutações positivas outrossim constantes.

Merece destaque, por derradeiro, a quinta bandeira levantada pela OSCIP estatutariamente comprometida com a otimização da educação brasileira, qual seja, a imposição de que se dê o aperfeiçoamento da governança e gestão, o que, insta corroborar, tudo tem a ver com a temática da boa Administração Pública educadora que, consoante asseverado pela presente dissertação, tem compromisso com o dever de planejamento com vistas a bem gastar o pouco – ou muito, a depender da hipótese, que tem:

O TPE vê como fundamental a efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados, com normas que regulamentem as responsabilidades dos municípios, dos estados e da União. [...] sem um regime efetivo, é inviável que grande parcela dos municípios atinja qualquer meta estabelecida. Em relação à governança, o país precisa investir na aprovação e na efetivação do Plano Nacional de Educação, principal diretriz para as políticas educacionais, com metas e submetas viáveis para uma década. Fazem parte também dessa bandeira a mobilização e a articulação para que se aprove em nível nacional uma Lei de Responsabilidade Educacional. Ela deve estimular e incentivar o comprometimento dos governantes com o resultado do desempenho dos alunos⁵⁷⁵.

O acerto exemplar do Piauí é tanto que, já em 2011, ao lado de outras nove escolas de igual escol, a instituição Teotônio Ferreira Brandão já alcançou a meta, em relação à aprendizagem de Matemática para o 9º ano, prevista pelo Movimento Todos pela Educação, para 2021. É preciso, pois, manter-se o louvável desempenho e, mais do que isto, avançar, cada vez mais. Os alunos, embora notadamente inteligentes, podem – e devem – sê-lo ainda mais. Afinal, como costumam dizer os otimistas, nada é tão bom que não possa melhorar.

⁵⁷⁴ Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-bandeiras>>. Acesso em: 17/01/15.

⁵⁷⁵ *Idem*.

A confirmar o êxito piauiense, o Instituto Nacional de Matemática Pura Aplicada – Impa publicou pesquisa que corrobora que os melhores índices de *performance* em Matemática apresentados na Obmep de 2013, dentre os quais se destaca, por oportuno, a 2ª posição ocupada pelo Município de Cocal dos Alves, têm em comum concentrarem-se em cidades do interior e com menos de dez mil habitantes⁵⁷⁶.

Vê-se, à primeira vista, diante dos índices educacionais satisfatórios de município de um dos estados mais pobres do Brasil, que é possível, sim, que as expressões *ensino público* e *qualidade*, ainda que em âmbito de regiões periféricas e historicamente relegadas pelas administrações, converjam e compatibilizem-se em uma mesma frase.

É viável identificar, além das premiações, que há escolas públicas em áreas pobres que possuem uma educação com qualidade de primeiro mundo, com médias melhores que as de escolas particulares e aprovando a maioria dos alunos no vestibular⁵⁷⁷.

Por conta dos altos níveis qualitativos em matéria de educação, algumas das escolas municipais de Cocal dos Alves foram incluídas, recentemente, no Programa Qualiescola, por meio do Instituto Qualidade no Ensino – IQE –, organização não-governamental que atua na área de melhoria da educação através de ações articuladas de intervenção na prática escolar e monitoramento das redes de ensino, com vistas a incrementar o Índice de Desenvolvimento da Escola Básica - IDEB. O programa consiste em mapear as habilidades e conteúdos dos alunos a serem trabalhados pelas equipes pedagógicas, de modo que, munidos destes dados, novas estratégias de ensino possam ser traçadas.

⁵⁷⁶ A listagem, segundo o IBGE, assim se compõe: Veja lista dos vinte melhores municípios: 1) Dorés do Turvo (MG) - 35 pontos - 4.462 habitantes; 2) Cocal dos Alves (PI) - 32 pontos - 5.572 habitantes; 3) Cachoeira de Minas (MG) - 29 pontos - 11.034 habitantes; 4) Coronel Xavier Chaves (MG) - 26 pontos - 3.301 habitantes; 5) Carvalhos (MG) - 26 pontos - 4.556 habitantes; 6) Coimbra (MG) - 24 pontos - 7.054 habitantes; 7) Conceição dos Ouros (MG) - 24 pontos - 10.388 habitantes; 8) Três Arroios (RS) - 23 pontos - 2.855 habitantes; 9) Santo Antônio do Rio Abaixo (MG) - 22 pontos - 1.777 habitantes; 10) Pimenta (MG) - 22 pontos - 8.236 habitantes; 11) Tocos do Moji (MG) - 22 pontos - 3.950 habitantes; 12) Juruáia (MG) - 21 pontos - 9.238 habitantes; 13) Senador Firmino (MG) - 20,9 pontos - 7.230 habitantes; 14) Selbach (RS) - 20,7 pontos - 4.929 habitantes; 15) Capitólio (MG) - 20,5 pontos - 8.183 habitantes; 16) Tupandi (RS) - 19,6 pontos - 3.924 habitantes; 17) São Bonifácio (SC) - 19,5 pontos - 3.008 habitantes; 18) Mato Leitão (RS) - 19,1 pontos - 3.865 habitantes; 19) Japaraíba (MG) - 3.939 habitantes; 20) Senhora de Oliveira (MG) - 5.683 habitantes. Disponível em: <<http://server22.obmep.org.br:8080/media/servicos/recursos/314918.o>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁷⁷ A escola Ensino Médio Augustinho Brandão, que ganhou boa parte das medalhas conquistadas pelos alunos do Piauí, atribuiu o êxito à motivação que os alunos têm para frequentar o liceu, fruto de política pública de inclusão escolar e de combate a evasão. Em 2010, todos os alunos da escola, sem exceção, que fizeram o vestibular, foram aprovados. Já em 2014, v.g., dez de quinze alunos matriculados no 3º ano do Ensino Médio lograram o êxito da aprovação no Sistema de Seleção Unificada – SiSU. Disponível em: <<http://www.piaui.pi.gov.br/noticias/index/id/14299>>. Acesso em: 16/01/15.

Calcula-se o IDEB, que conta com periodicidade de medição bienal, com base no aprendizado dos alunos em português e matemática – o que se dá à luz da Prova Brasil já mencionada – e no fluxo escolar e, no que toca ao desempenho de Cocal dos Alves, pode-se dizer que este é esplêndido. Na aferição de 2013, com índice de aprendizado de 6,61 e taxa de aprovação de 0,92 – o que significa dizer que, a cada cem alunos, noventa e dois são qualificados nos exames ou, a *contrario sensu*, apenas oito são reprovados –, chega-se ao Índice de Desenvolvimento da Escola Básica de Cocal dos Alves em 6,1 nos anos iniciais de ensino.

A variável de 6,1 cocalvense é, por exemplo, 1,4 pontos maior do que a meta prevista para o Município, pelo que:

EVOLUÇÃO DO IDEB



Interessante destacar que na quantificação do IDEB de 2011, o aprendizado de Cocal dos Alves apresentou 6,53 – e, oportuno destacar, quanto maior a nota, maior o desempenho acadêmico – e taxa de aprovação medíocre de 0,66, totalizando um IDEB de 2011 de 4,3. É dizer, comparativamente ao IDEB de 2013, Cocal dos Alves aprendeu com seus próprios equívocos pretéritos e, mais do que consertá-los, desenvolveu-se a ponto de tornar-se exemplo nacional e de boa Administração educadora.

Convém enaltecer, neste contexto, o caráter assumido pelo IDEB como paradigma de meritocracia administrativa no que pertine a educação, como estímulo a que seu aperfeiçoamento seja perene e que boas práticas educadoras se dêem à posteridade.

A Lei Estadual nº 4.499/13, v.g., institui o Programa de Valorização do Mérito, no âmbito das Escolas de Ensino Fundamental Regular da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, a fim de bonificar, com base nas pontuações obtidas no IDEB, professores e instituições de ensino municipais exitosas.

O art. 3º da aludida Lei estabelece categorias de desempenho a par dos quantitativos de IDEB apresentados pelas instituições de Teresina, pelo que assim se ilustra:

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
1	IDEB abaixo de 5,0 e crescer em relação ao IDEB anterior	IDEB abaixo de 4,5 e crescer em relação ao IDEB anterior
2	IDEB entre 5,0 e 5,9 e não crescer em relação ao IDEB anterior	IDEB entre 4,5 e 5,4 e não crescer em relação ao IDEB anterior
3	IDEB entre 5,0 e 5,9 e crescer em relação ao IDEB anterior	IDEB entre 4,5 e 5,4 e crescer em relação ao IDEB anterior
4	IDEB entre 6,0 e 6,9 e não crescer em relação ao IDEB anterior	IDEB entre 5,5 e 6,4 e não crescer em relação ao IDEB anterior
5	IDEB entre 6,0 e 6,9 e crescer em relação ao IDEB anterior	IDEB entre 5,5 e 6,4 e crescer em relação ao IDEB anterior
6	IDEB a partir de 7,0	IDEB a partir de 6,5

579

E, com base nestes indicadores, correspondem, com supedâneo no art. 4º, § 1º do mesmo Diploma Estadual, as seguintes categorias de bonificação proporcional:

⁵⁷⁸ Disponível em: < <http://www.qedu.org.br/cidade/4971-cocal-dos-alves/ideb?dependence=5&grade=1&edition=2013>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁷⁹ Disponível em: < <http://www.teresina.pi.gov.br/sistemas/portalpmt/admin/upload/documentos/50207e6786.pdf>>. Acesso em: 16/01/15.

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
1	20% (vinte por cento) do valor total do bônus	20% (vinte por cento) do valor total do bônus
2	25% (vinte e cinco por cento) do valor total do bônus	25% (vinte e cinco por cento) do valor total do bônus
3	45% (quarenta e cinco por cento) do valor total do bônus	45% (quarenta e cinco por cento) do valor total do bônus
4	50% (cinquenta por cento) do valor total do bônus	50% (cinquenta por cento) do valor total do bônus
5	70% (setenta por cento) do valor total do bônus	70% (setenta por cento) do valor total do bônus
6	100% (cem por cento) do valor total do bônus	100% (cem por cento) do valor total do bônus

580

Motivam-se pecuniariamente diretores, docentes e pedagogos a incrementarem os aspectos qualitativos oferecidos nos bancos acadêmicos, como medida que exprime, ainda que minimamente tímida, a gratidão do Estado educador pelo esforço dos bons profissionais que tem, o que, por conseguinte, aperfeiçoa o desempenho do aprendizado dos discentes – quão maiores os índices do IDEB apresentados, *i.e.*, quão maiores os níveis de qualidade do ensino, igualmente maior será a remuneração voltívola dos envolvidos no *iter* do aprendizado.

Há, no Brasil, outros modelos de meritocracia educadora que, tal-qualmente a ilustração do Piauí, em âmbito da boa Administração, incrementam, como visto, suas concretizações. Na senda do Rio de Janeiro, *v.g.*, agentes públicos que laborem em escolas que atinjam as metas previstas para o IDEB recebem bonificação de *performance* patrocinada pela Prefeitura.

A governança educadora, *in casu*, concede prêmios aos servidores públicos e particulares em colaboração que auxiliam escolas municipais a cumprirem suas metas de desempenho do IDEB – que, em 2013, foi de 5,3, qual seja, a meta prospectada para o mesmo ano⁵⁸¹. A fim de exemplificar, na modelização da Prefeitura do Rio de Janeiro, 493 – dentre 856 – escolas que compõe a Rede Municipal foram, em 2012, contempladas com o abono⁵⁸², *i.e.*, mais da metade das instituições de ensino registraram *performance* satisfatória.

⁵⁸⁰ *Idem.*

⁵⁸¹ Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=6068158>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁸² Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/conteudo.phtml?id=1287092>>. Acesso em: 16/01/15.

No cenário do Estado do Rio de Janeiro, que, por exemplo, com base no IDEB de 2013 – com medição de 3,66 –, encontra-se atrás⁵⁸³ de Goiás – Mensuração de 3,8 –, São Paulo e Rio Grande do Sul – ambos com aferições de 3,7 –, 402 colégios estaduais e, aproximadamente, vinte mil agentes públicos foram bonificados em 2014 à título de remuneração variável – entre meio e três-salários base – a partir do cotejo dos índices de *performance* apresentados à luz do Plano de Metas⁵⁸⁴.

Em suma, docentes, funcionários, servidores, particulares em colaboração, enfim, todos aqueles que nalguma medida contribuem à satisfação das metas de desempenho educacionais fixadas⁵⁸⁵ são destinatários, a título de estímulo, dos prêmios incentivadores. Auferem benefícios, com isto, não apenas estes. Os alunos que, certamente, também são protagonistas no processo de gerência educativa, serão partícipes de melhores condições de ensino, profissionais valorizados e, pois, mediante estímulos pecuniários, dispostos, com maior ênfase, a propiciar o cumprimento da boa educação.

Esclareça-se que, pelo que até aqui se expôs, a despeito de Pisa e IDEB serem índices diversos, é possível vislumbrar serem notadamente complementares. Ao passo que este, traça como meta ulterior, a partir de submetas ou de metas intermediárias, que em 2022 a educação brasileira seja exemplar, tal cotejo deve se dar em âmbito

⁵⁸³ Advirta-se, no entanto, para o alerta de potencial mascaramento das reais condições de ensino fluminense com base no mero cotejo dos índices do IDEB e, ainda, quanto a sua falibilidade. “A meta da Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) era ficar entre os cinco primeiros e, de acordo com o secretário Wilson Risolia o resultado foi alcançado. Para os professores porém, o resultado do Ideb não corresponde à realidade. Suzana Gutierrez, coordenadora do Sepe-RJ, diz que o sindicato é contra o Ideb e contra a política de bonificação. ‘O processo de ensino e aprendizado não pode ser verificado com uma prova única, como é feito com o Ideb. Se o governo quiser fazer um índice real sobre o ensino do país, não é através de uma prova, mas sim através de uma série de itens a serem verificados como: se os governos aplicam os 25% na educação, como manda a constituição, se esses governos cumprem a lei do piso, se cumprem a lei das atividades extraclasse, se existe informática, se há funcionários suficiente”, diz ela, ressaltando que no estado do Rio, nenhuma dessas situações é cumprida à risca”. Um dos fatores apontados para o que se denominou de ‘milagre’ no Estado é a diminuição drástica no número de matrículas, passando de 1.490.137 em 2006, para 973.666 em 2012, o maior índice de queda dentre todos os estados-membros. Disponível em: < <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/09/10/professores-dizem-que-resultado-do-ideb-mascara-situacao-da-educacao-no-rj/>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁸⁴ Confira-se, acerca do planejamento estratégico da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro – SEEDUC, o Plano disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=374683>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁸⁵ “Uma escola que obteve nota inferior a 1,9 no anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano), por exemplo, teve que alcançar um incremento de pelo menos 27% no resultado para receber o bônus neste ano. Já para as que tiveram nota de 6,5 ou mais, a meta era apenas manter esse resultado. Nos anos finais (do 6º ao 9º), as metas eram um pouco mais baixas”. Disponível em: < <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/apos-3-lugar-no-ideb-rj-anuncia-bonus-por-metas-para-funcionarios-de-escolas-do-estado-08092014>>. Acesso em: 16/01/15.

comparado, o que se conquista através da apreciação conjunta das proficiências resultantes do Pisa – que, por denominação, como destacado, tem viés internacional.

Isto posto, adviria o questionamento: como fazê-lo? Se, como visto, a par de necessidades perenes, há, sempre, recursos escassos que, pois, demandam ser estrategicamente alocados pela boa Administração Pública, é possível apresentar índices ótimos de desempenho? Ou, por outro lado, ao êxito de *performance* vinculam-se consideráveis expensas públicas?

A presunção primeva, indene de dúvidas, conduziria à afirmação de que, à apresentação de bons resultados, faz-se necessário muito investir – e, claro, com planejamento. Nada obstante, eis a novidade instigante da apreciação em comento: é possível que instâncias públicas sejam boas. É igualmente viável que Município notadamente pobre se destaque no cenário nacional de boa governança educativa. E, mais do que isto, tudo se mostra exequível gastando-se pouco.

Em síntese, Cocal dos Alves, Município Pobre, a modelagem destacada por esta dissertação, conseguiu, a um só tempo, ostentar laureáveis índices de desempenho educacional básico público e, tudo isto, gastando pouco.

Reforça-se, assim, o questionamento propedêutico: quão boa deve ser a Administração educadora? É dizer, que boa Administração se deseja? Aquela que, em matéria de educação pública, estimula o aprendizado, contrata professores qualificados, investe em infraestrutura e apresenta resultados globais de melhoria de ensino? É de *per si* suficiente à boa Administração Pública a oferta abundante de vagas em escolas públicas? Ou, ao revés, faz-se necessário edificar coligação de políticas públicas que, a um só tempo, incluam pais na gestão democrática do ensino, reconheçam os méritos de seus professores e, principalmente, criem, nos alunos, a consciência de que a escola é um prolongamento de suas famílias, pelo que, nelas, devam também sentirem-se acolhidos e bem, como perscrutado pela hipótese apresentada?

De todo modo, possibilitar que crianças, muitas vezes filhos de pais analfabetos, esquecidos pelos representantes eleitos diante da insuficiência das políticas públicas de combate ao analfabetismo, as quais não se protraem às pessoas de idades mais avançadas, como se, em relação a estas, não fosse preciso ensinar, tampouco aprender, possam agora sonhar é, indiscutivelmente, louvável.

Todavia, destas boas práticas administrativas do município de Cocal dos Alves, advieram fatos concretos curiosos.

Estabeleçam-se, *a priori*, determinadas premissas a partir de certas indagações. O Brasil investe muito ou pouco em educação? Os percentuais mínimos de investimento em políticas públicas educacionais são excessivos ou diminutos? Mais do que isto, são suficientes? A boa ou péssima Administração educadora gasta com ênfase ou com timidez? Expende de modo economicamente eficiente e, *pari passu*, apresentar índices louváveis de *performance* educadora é o melhor cenário possível de boa governança educadora? Ou, ao revés, injetar quantias acanhadas em educação, a despeito de bons níveis de mensuração qualitativa, pode denotar descaso ou ausência de antevisão administrativa, inerentes à boa Administração Pública? É recomendável a aplicação de verba considerável em educação ou, de modo racional, melhor seria alocar os recursos que possui e distribuí-los equitativamente? É o que se passa a redarguir.

O primeiro indício de resposta aos questionamentos pode ser extraído do mesmo Pisa de 2012 que, consoante os resultados divulgados, apurou que o Brasil investe, em média, US\$ 26.765,00 (vinte e seis mil, setecentos e sessenta e cinco dólares) por estudante de até quinze anos de idade.

À título de comparação, o investimento brasileiro per capita equivale, aproximadamente, à terça parte das aplicações médias efetuadas pelos Estados da OCDE que, a saber, dedica US\$ 83.382,00 (oitenta e três mil, trezentos e oitenta e dois dólares) por discente.

A OCDE, por sua vez, recomenda que sejam empregados, no mínimo, US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares), pelo que, segundo esta sugestão, o Brasil promove quantitativo de investimento aquém do necessário – *i.e.*, por assim dizer, em torno de metade do que a quantia aconselhada⁵⁸⁶. Seria mesmo isto necessário? Vale dizer, percentuais mínimos, traçados *erga omnes* aplicam-se, irrestritamente, e bem vestem quaisquer realidades? Ou, por outro lado, é possível gastar menos e, ainda assim, ostentar índices louváveis de desempenho?

Investimento, não há dúvidas, é fundamental. Planejar, todavia, como denotou-se á discussão fomentada pela presente pesquisa acerca do planejamento estratégico como inerência à boa Administração Pública, é ainda mais relevante, inclusive no que tange a governança educativa:

⁵⁸⁶ Disponível em: < <http://www.fundaplub.org.br/site/noticia/brasil-investe-metade-do-recomendado-pela-ocde-para-o-ensino-basico/>>. Acesso em: 17/01/15.

Para o pró-reitor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e membro da Academia Brasileira de Educação, Antônio Freitas, o investimento é fundamental para o desempenho do aluno, mas o mais importante é a gestão: — Se você tem um monte de professores que não têm a preparação adequada para praticar um bom ensino, não adianta colocar mais dinheiro, pois isso não garantirá um resultado superior. O Brasil tem destinado mais de 5% do PIB ao setor, e quer chegar a 10%. Mas o país investe mal. O principal investimento é formar professores que conheçam em profundidade a disciplina que ensinam e dominem as tecnologias para manter os alunos envolvidos com o conteúdo⁵⁸⁷.

A *quaestio*, pois, não concerniria a gastar pouco, como indicou, com base no Pisa de 2012, a OCE. A *vexata quaestio* é, certamente, a gestão pública dos recursos disponíveis.

Dito isto, merece destaque a curiosa hipótese, afeta à Cocal dos Alves, em que suas contas relativas às expensas de educação foram objeto de censura quando de correição realizada pela Corte de Contas.

Nos autos do Processo TC-E-42.176/12, referente ao TC-E-13.934/10, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí reprovou as contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – de Cocal dos Alves referentes ao exercício de 2010, sob a responsabilidade da gestora da municipalidade – *in casu*, a mesma a quem se atribuem os louros das implementações de políticas públicas educacionais exitosas –, em razão da verificação de irregularidades.

O que mais se destaca, porém, são os fundamentos da reprovação: a municipalidade piauiense, no que concerne aos gastos com professores, atingiu o percentual de 53,33%, *i.e.*, *quantum* abaixo do exigido pela Constituição da República⁵⁸⁸ e pela legislação de regência⁵⁸⁹, qual seja, 60%, e, dentre outros

⁵⁸⁷ Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/pisa-2012-mostra-que-brasil-gasta-pouco-mal-com-educacao-10960993>>. Acesso em: 17/01/15.

⁵⁸⁸ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

⁵⁸⁹ Art. 22, da Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos

argumentos, a contratação temporária de professores incorretamente instrumentalizada e a utilização de gastos do FUNDEB com despesas que não se enquadram nos gastos do FUNDEB, tais como merenda escolar – direcionadas, salvo desgovernos não apurados e que escapam aos objetivos da presente pesquisa, aos alunos destinatários dos impactos de políticas públicas educacionais – e serviços contábeis.

Quais os limites para que se cumpram os postulados de boa Administração? Performance ou legalidade? Desempenho ou juridicidade? Deve-se priorizar o perfil gerencial administrativo ou o formalismo burocrático? Em que medida a burocracia coíbe irregularidades? E, mais, em que medida interfere no cumprimento dos mandados de otimização de economicidade? O que fazer na hipótese em que o descumprimento de preceito constitucional se traduz em observância da eficiência administrativa no que toca à economicidade?

É peculiar a hipótese porquanto motivou-se a reprovação das contas, justamente, pelo cumprimento do vetor axiológico do princípio constitucional da eficiência, qual seja, satisfazer o máximo de benefícios com o mínimo de gastos. É dizer, a punição da Corte de Contas adviria não da negligência ou inoperância administrativas, mas sim, da proficiência da gestão da educação pública, conquanto contrária aos ditames constitucionais.

Novos questionamentos poderiam ser postos: o valor de 60%, sob a rubrica de limite de gastos com magistério, positivado para fins de investimento público do FUNDEB, constitucionalmente previsto, serve como mínimo vinculativo de gastos? Ou, como percebido no caso de Cocal dos Alves, seria possível, ainda que investindo menos do que o exigido pela Carta, concretizar-se o direito fundamental à boa educação? Vale dizer, seria possível cogitar de inconstitucionalidade *in concreto* – afinal, as disposições do FUNDEB foram inseridas no Texto através de emenda constitucional, não se

profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes; II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

tratando, pois, de emanção do constituinte originário e, portanto, passível de justiciabilidade e controlabilidade⁵⁹⁰?

De qualquer maneira, interpôs-se, à espécie, pedido de reconsideração por parte da unidade gestora de Cocal dos Alves, pelo qual, em decisão unânime, deu-se parcial provimento ao meio impugnativo utilizado para alterar a anotação, de irregularidade de contas, para regularidade com ressalvas, mantendo-se, todavia, a multa aplicada⁵⁹¹.

Cumprir destacar, ainda, que o embate entre desempenho e legalidade – ou, melhor, juridicidade – poderia emergir, outrossim, acaso restassem descumpridos os percentuais mínimos de alocação de recursos para fins de manutenção e aperfeiçoamento da boa Administração educadora:

Art. 212, CRFB. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta hipótese, porém, mostrar-se-ia mais dificultosa do que a argumentação esposada em defesa da relação entre *performance* e juridicidade apresentada no caso emblemático de Cocal dos Alves que, aqui, adquirirá diferentes tonalidades. É que, porventura aviltado o comando constitucional de dispêndio mínimo inserto no art. 212 da Constituição da República, a consequência jurídica seria consideravelmente mais gravosa e, pois, de maior amplitude no que concerne ao grau de vinculação da boa Administração Pública, pois que, em se tratando de princípio constitucional sensível, poder-se-ia desafiar Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva – vale dizer, atuação interventora federal nos estados-membros ou no Distrito Federal⁵⁹²

⁵⁹⁰ O direito pátrio não acolheu a tese da possibilidade de que as normas constitucionais emanadas do poder constituinte originário sejam declaradas inconstitucionais em razão do princípio constitucional instrumental da unidade da Constituição. Todavia, em direito comprado, há quem defenda a mencionada viabilidade, cf. BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* Trad. e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

⁵⁹¹ PROCESSO TC-E-42.176/12. REFERENTE AO TC-E-13.934/10. DECISÃO Nº 420/13. ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONTAS DE GESTÃO – FUNDEB – COCAL DOS ALVES REF. AO EXERCÍCIO DE 2010. PROCEDÊNCIA: FUNDEB DE COCAL DOS ALVES. INTERESSADO: NARJARA MACHADO BENÍCIO. ADVOGADO: UANDERSON FERREIRA DA SILVA. PROCURADOR: PLÍNIO VALENTE RAMOS NETO. RELATORA: LILIAN DE ALMEIDA VELOSO NUNES MARTINS. Recurso de Reconsideração da FUNDEB de Cocal dos Alves (exercício de 2010). Decisão unânime, de acordo a manifestação do Ministério Público de Contas pelo conhecimento do presente recurso, para no mérito dar-lhe provimento parcial o presente recurso, alterando de irregularidade para regularidade com ressalvas, mantendo a multa.

⁵⁹² A ser proposta pelo Procurador Geral da República e processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo cabível o deferimento de medida liminar caso assim decida a maioria absoluta do STF, *i.e.*,

regulamentada pela Lei nº 12.562/2011 ou, ainda, intervenção estadual⁵⁹³ nos municípios⁵⁹⁴, bem como da União nestes quando localizados em territórios federais que, conquanto hoje inexistentes, mencionam-se tão-só por hipótese – consoante a positivação do art. 34, VII, e; cumulada com o art. 35, III, ambos da CRFB, que, *in verbis*, assim dispõem:

Art. 34, CRFB. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

Art. 35, CRFB. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Isto posto, após ressalva que reputa-se pertinente, a título de curiosidade, em 2013, segundo o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, Cocal dos Alves investiu 80,98%⁵⁹⁵ à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Pecou-se antes pela omissão; agora pelo excesso. Onde está a Boa Administração? Neste ou naquele paradigma de expensas públicas?

Há, em âmbito macro, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA – que se ocupa de aferir a relação entre eficiência, eficácia e efetividade administrativas e percentuais de expensas públicas em educação. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – ponderou dados de investimentos por estudante – os quais, no Brasil, correspondem a R\$ 64 mil reais por aluno de 6 a 15 anos

diante da votação de ao menos seis Ministros, pelo que serão incabíveis, em face da decisão de mérito, o manejo de Recurso Extraordinário – de acordo com o enunciado da Súmula 637 do STF tendo em vista tratar-se de procedimento político-administrativo – e tampouco Ação Rescisória.

⁵⁹³ Que, por paralelismo, será proposta pelo Procurador Geral de Justiça e processada e julgada pelo Tribunal de Justiça, a quem incumbe exercer, como *in casu*, o controle concentrado de constitucionalidade.

⁵⁹⁴ “Ação civil pública promovida pelo Ministério Público contra Município para o fim de compeli-lo a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino. CF., art. 212. Legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da ação civil pública, dado que esta tem por objeto interesse social indisponível (CF., art. 6º, arts. 205 e segs, art. 212), de relevância notável, pelo qual o Ministério Público pode pugnar (CF., art. 127, art. 129, III)”. RE 190.938, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-3-2006, Segunda Turma, DJE de 22-5-2009.

⁵⁹⁵ O SIOPE de 2013, concernente à Cocal dos Alves, encontra-se disponível em: <ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/siope/Demonst_FUNDEB/RREO_FUNDEB_Municipal_220272_1_2013.pdf>. Acesso em: 17/01/15.

– e o desempenho obtido em matemática. A colocação obtida pelo Brasil, dentre 49 economias participantes da avaliação elaborada em 2012, concerniu à 38ª posição.

O Vietnã, *e.g.*, é apontado pelo PISA como paradigmático: elencado como o 13º colocado em desempenho – o que, para um cenário de guerra, em que as baixas, inclusive as de professores, foram consideráveis, é de *per si* louvável –, é o que menos gasta em educação. Luxemburgo, por sua vez, elencado com o Estado que mais investe em educação, é apenas o 25º indicado em desempenho.

Vê-se, portanto, que expender não é sinônimo de desenvolvimento, tampouco de desempenho. Bem gastar, planejar e boa gestão públicas, estas sim, corresponderão à melhora dos níveis de gerência educativa e governança educacional.

Corroborando a constatação *susó* apresentada, Xangai que, como visto anteriormente, segue na dianteira do Pisa de 2012, a despeito do 1º lugar no *ranking*, expende 4% do Produto Interno Bruto – PIB em educação, *i.e.*, 1% a menos que o investido pelo Brasil, certamente inspira. No Pisa de 2009, convém ressaltar, Xangai alocava ainda menos do que os atuais 4% do PIB e, na ocasião, logrou a 3ª colocação. Exporta-se de lá muito mais do que bens de consumo em larga escala: vendem-se, também, bons exemplos.

Curioso que, tanto quando do Pisa de 2009 quanto dos resultados de 2012, ao invés de comemorarem os louros da vitória, Xangai preocupou-se em, respectivamente, corrigir as deficiências que a relegou à 3ª posição e, apontar boas práticas, a fim de que o destaque primevo se mantenha nas medições vindouras. No Brasil, porém, não há pranto tampouco espanto acerca do 58º posto de desempenho educacional: ignoram-se os contras e apenas os prós são considerados e enaltecidos. Seria esta a boa Administração sobre a qual falou-se ao longos das linhas desta dissertação? Evidentemente que não.

Demais disso, tendo em vista que o incremento das despesas públicas educadoras carece de recursos públicos, advirta-se, no entanto, que maior arrecadação não gerará, necessariamente, o aperfeiçoamento do desempenho da educação pública⁵⁹⁶. Insiste-se, como exaustivamente se fez: a vicissitude encontra-se na gestão, não no auferimento de receitas.

⁵⁹⁶ Disponível em: < <http://jornalggn.com.br/noticia/sao-paulo-tem-educacao-estagnada-mesmo-com-mais-arrecadacao-o-oposto-do-brasil>>. Acesso em: 19/01/15.

A boa Administração Pública perscrutada, é defeso olvidar, requer, além da iniciativa edificante do bom governo, postura participativa dos destinatários de políticas públicas. Administrar bem é, de modo análogo, jogar frescobol, jamais disputar uma partida de tênis. Deve-se perceber, além de cooperação e coordenação, confluência entre políticas públicas e pretensões dos *policy takers*. Para tanto, faz-se necessário que estes se insurjam frente às vicissitudes do sistema educacional.

É dizer, se antes se guerreava por vagas, hoje, a par dos evolucionismos dos quais são partícipes discentes e docentes, se granjeia a otimização do ensino e o aperfeiçoamento de seus aspectos qualitativos. Conforme apurado pelo Pisa de 2012, *61% dos alunos infirmam as condições da instituição de ensino estão aquém do desejado*⁵⁹⁷, o que, por conseguinte, influencia sobremaneira no desempenho destes e reflete nos resultados obtidos.

À título de recomendação, inferiu o relatório, *o Brasil precisa encontrar formas de apoiar escolas desfavorecidas socioeconomicamente com maior intensidade, a fim de estabelecer a igualdade de condições para todos os alunos*⁵⁹⁸.

Apesar do aparente eficientismo educacional do Município piauiense, demanda-se análise mais apurada que ultrapasse os meros indícios numéricos. Quando do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM de 2013, por exemplo, a despeito de a Unidade Escolar Augustinho Brandão qualificar-se como a melhor escola do Estado do Piauí no ranking do ENEM de 2013, ainda há muito a ser feito. É que, conquanto esta ostente o título de melhor escolha do Piauí, encontra-se assaz distante das demais instituições brasileiras – inclusive públicas. O colégio estadual de Ensino Médio Augustinho Brandão logrou, no Exame de 2013, apenas a 4154ª posição no *ranking* nacional⁵⁹⁹. E, é defeso esquecer, a boa Administração Pública educadora é – e deve ser –, em essência, inquieta.

Isto, porém, não amesquinha o mérito dos surpreendentes níveis de melhoria apresentados por uma escola pública localizada em uma Municipalidade notadamente carente – cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) figura entre os mais baixos do Brasil – e tem a quase totalidade de sua população dependente de políticas públicas

⁵⁹⁷ Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/29110/pisa-2012-61-dos-jovens-brasileiros-reclamam-das-condicoes-das-escolas/>>. Acesso em: 16/01/15.

⁵⁹⁸ Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1249>>. Acesso em: 22/03/2014.

⁵⁹⁹ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/12/1565990-sudeste-concentra-77-das-100-melhores-escolas-no-enem-2013.shtml>>. Acesso em: 18/01/15.

assistencialistas – ou, a quem prefira, estimuladoras de consumo – de governo, como, *e.g.*, o Programa Bolsa Família⁶⁰⁰, o que significa dizer que a grande maioria dos alunos do colégio em tela têm renda familiar de até um salário mínimo⁶⁰¹.

Legalidade ou desempenho? Burocracia ou resultados? A questão é que, demais disto, não há dúvidas de que, *in casu*, mostra-se latente a eficiência, enquanto métodos selecionados pela boa Administração – os quais se comprovam valorosos com base nos esplêndidos índices de *performance* apresentados. De todo modo, a fim de perquirir a resposta aos questionamentos propostos, basta argüir os destinatários de políticas públicas que, de modo uníssono, preferirão estes àqueles. Que tal se faça, porém, emoldurado por análises de políticas públicas, com vistas a coibir desmesuras políticas, tanto para mais, quanto para menos.

3.3 A TEORIA DA APROXIMAÇÃO COMO ARGUMENTAÇÃO SUBSTITUTA DA TESE DA RESERVA DO POSSÍVEL: PARÂMETROS QUE AUXILIAM A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO OU A INDICAÇÃO DE SUA INTROMISSÃO INDEVIDA

A educação é o futuro da nação e disto não há quem duvide.

O combate prioritário ao analfabetismo, desde há muito reclamado, bem como a otimização dos níveis de alfabetização e pluralização do ensino desafiam, em resposta às invocações sociais, a implementação de políticas públicas cada vez mais urgentes e emergentes.

Côncio deste dever constitucional⁶⁰², o novo Plano Nacional de Educação, estruturado para o decênio 2011-2020, traça metas a serem atingidas em matéria de educação pelo Brasil. Os postulados do PNE, cujo projeto de Lei, PL nº 8.530, de 2010,

⁶⁰⁰ Disponível em: <<http://dadosbrasil.org/bolsafamilia/cidade/uf/pi/cocal-dos-alves/>>. Acesso em: 18/01/15.

⁶⁰¹ Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,escola-no-interior-do-piaui-desbanca-5-mil-instituicoes-do-pais,971048>>. Acesso em: 18/01/15.

⁶⁰² Art. 214, CRFB, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI -

de autoria do Poder Executivo, encontra-se em tramitação e pendente de aprovação, fruto de inúmeras alterações e discussões legislativas⁶⁰³, intentam otimizar sistemicamente a educação nacional.

As ambiciosas metas seguem o modelo estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e vislumbram guiar o futuro da educação no país:

O projeto confere força de lei às aferições do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) — criado em 2007, no âmbito do PDE — para escolas, municípios, estados e país. Hoje, a média brasileira está em 4,6 nos anos iniciais do ensino fundamental (primeiro ao quinto ano). A meta é chegar a 6 (em escala até 10) em 2021. Outra norma prevista no projeto é confronto dos resultados do Ideb com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Em 2009, a média foi de 395 pontos. A expectativa é chegar a 473 em 2021⁶⁰⁴.

A precedência da educação, todavia, era perscrutada de longa data.

Em dado momento histórico, partidos políticos, alguns dos quais doravante passariam a fazer parte do governo outrora questionado, ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1698 – no Supremo Tribunal Federal para arguir que, à época, o Estado e, principalmente, o governo federal, não vinham adotando quaisquer medidas idôneas à digladiar o analfabetismo que sempre apresentou índices epidêmicos e alarmantes.

Sob a relatoria da Ministra Carmem Lúcia, posicionou-se o Supremo pela improcedência do controle de constitucionalidade abstrato proposto ao argumento de que, através de comprovações sociométricas e estatísticas, restavam comprovadas as iniciativas e esforços do governo federal no combate ao analfabetismo.

É dizer, evidenciou-se que, a despeito de não terem os administradores públicos pretérios conseguido extirpar o analfabetismo, até porque, à boa Administração a

estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

⁶⁰³ Merecem destaque os encontros regionais promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, o documento do CNE (Conselho Nacional de Educação) e a Conae (Conferência Nacional de Educação - Brasília 2010), que se constitui na principal referência da proposta do novo PNE, *cf.* <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/projeto-de-lei-do-plano-nacional-de-educacao-pne-2013-2001-2020>>. Acesso em 21/04/2014.

⁶⁰⁴ *Cf.* <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em 21/04/2014.

inquietação e perene transformação se lhe são imprescindíveis, o Estado desvelou-se de postura inercial e demonstrou vontade política de, tanto quanto possível, agir.

É bem verdade, ponderou a eminente Relatora, que os índices de analfabetismo remanesciam distantes dos minimamente desejáveis; ainda assim, políticas públicas curativas encontravam-se em curso e ilustravam avanço, conquanto diminuto, quantificável. E, neste cenário, a iniciativa de implementações públicas, ainda que insuficientes, evidenciaria, nos dizeres da Exma. Ministra Relatora, o comprometimento do Estado em cumprir a Constituição, pelo que, à espécie, mostrar-se-ia desarrazoada a intromissão política do Poder Judiciário à luz da teoria da aproximação – *i. e.*, ida ao encontro, por parte do Poder Público, do cumprimento dos ditames constitucionais:

Processo: ADI 1698 DF Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 25/02/2010 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJe-067 DIVULG 15-04-2010 PUBLIC 16-04-2010 EMENT VOL-02397-02 PP-00693 Parte(s): PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, ALBERTO MOREIRA RODRIGUES, PAULO MACHADO GUIMARÃES, HUGO LEAL MELO DA SILVA, PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM RELAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTS. 6º, 23, INC. V, 208, INC. I, e 214, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA INÉRCIA ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO NO PAÍS E PARA IMPLEMENTAR O ENSINO FUNDAMENTAL OBRIGATÓRIO E GRATUITO A TODOS OS BRASILEIROS. 1. Dados do recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram redução do índice da população analfabeta, complementado pelo aumento da escolaridade de jovens e adultos. 2. Ausência de omissão por parte do Chefe do Poder Executivo federal em razão do elevado número de programas governamentais para a área de educação. 3. A edição da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei n. 10.172/2001 (Aprova o Plano Nacional de Educação) demonstra atuação do Poder Público dando cumprimento à Constituição. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão improcedente.

Há interessante comentário do Ministro Marco Aurélio alinhavado ao evolucionismo constitucional do princípio da eficiência defendido pela presente pesquisa: *o piso constitucionalmente previsto não basta; é preciso fazer mais, o piso mínimo minimorum não conduz a assentar que não há omissão do Poder Público*⁶⁰⁵. Ilustra-se boa a Administração que prima pela concretização tão-somente eficiente de suas finalidades públicas? Ou, por evidente, mais se faz necessário? De todo modo, ao

que parece, os parâmetros estabelecidos pela doutrina da aproximação mostram-se mais condizentes com a operabilidade das posições jurídicas fundamentais e consentâneo à teoria dos custos dos direitos.

Em suma, a aludida teoria tedesca da *Annäherungslehre* invocada pelo Ilmo. Ministro Gilmar Mendes afasta a configuração de omissão inconstitucional sempre que houver, por parte do Estado, iniciativa comissiva de cumprimento de suas finalidades constitucionais, pelo que a adoção de posturas públicas criativas que se aproximem – daí justificando-se a denominada aproximação – das vontades da Constituição. E, ainda que *obter dictum*, há lampejos de sua aplicação pretoriana⁶⁰⁶.

Não se pretende afirmar, longe disto, que é dever do Estado e direito dos cidadãos a transformação instantânea do país em paraíso utópico da noite para o dia. Quer-se, isto sim, a adoção de políticas públicas efetivas e eficazes que, além de progressivas e eficientes, confluem na personificação dos objetivos delineados pela Carta, avizinhandos-se das metas e alvos impostos pelo Texto.

Prefere-se a invocação da teoria da aproximação, como alternativa à frívola e frágil construção de reserva do possível, do que a argumentação, por vezes despendida pelo Poder Judiciário, no sentido de que eles, os juizes, não fazem políticas públicas⁶⁰⁷.

Percebe-se, com isto, além da insuficiência da alegação de reserva do possível⁶⁰⁸ – a ser substituída, pois, pelo arcabouço argumentativo da teoria da aproximação –, a

⁶⁰⁵ Voto do Exmo. Ministro Marco Aurélio no julgamento da mencionada ADI 1698.

⁶⁰⁶ "O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Estadual no prazo previsto no § 1º do art. 100 da Constituição da República, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. Precedentes". IF 1.917-AgR, Rel. Min. Presidente Maurício Corrêa, julgamento em 17-3-2004, Plenário, DJ de 3-8-2007. No mesmo sentido: IF 4.640-AgR, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 29-3-2012, Plenário, DJE de 25-4-2012.

⁶⁰⁷ Em recente episódio jurisprudencial, que ganhou notoriedade pela indiferença denotada pelo Julgador de piso, em demanda cujo requerimento primordial concernia ao fornecimento de medicamentos que, embora caríssimos, seriam os únicos meios profanos pelos quais prolongar-se-ia a vida do paciente, posicionou-se o Estado-juiz, ao despachar a proscenial, que analisaria o pleito "com muita parcimônia, pois sou do Poder Judiciário e não faço política pública. Isto é do Executivo e do Legislador". Na hipótese, o requerente afirmou possuir expectativa média de sobrevivência de apenas dois meses, o que motivou algumas curiosas indagações por parte do Magistrado, a saber, "Se a questão é sobrevivência, em quanto o remédio alongaria a sobrevivência da PARTE AUTORA, em vista de exemplos passados?", como se, conquanto pouca a esperança, nada merecesse o pobre coitado jurisdicionado que, esperançoso, dirigiu-se ao Poder Judiciário que, *in casu*, parece ter se esquecido de seu Dever Judiciário. A conclusão das elucubrações filosóficas se encerra na contestável constatação: sendo a parte autora jovem, "pode ter grandes chances de aproveitar esta enorme despesa pública consigo se provar a necessidade e eficácia

corroboração da hipótese esposada pelo presente trabalho: há graus de concretização do direito fundamental à boa Administração e, pois, em relação de proporcionalidade direta, graus de atuação ótima, possível ou desejável do Poder Judiciário, a depender, esta, da maior ou menor intensidade com que aquela se desenvolva.

Em sendo a Administração Pública eficiente, eficaz, efetiva e, mais do que isto, ética e compromissada com os deveres de planejamento, transparência, motivação e desempenho, menor será – e, justamente, como perscrutado pela presente dissertação, deverá ser – a ingerência de outrem na formatação de políticas públicas.

É dizer, a responsividade, inquietação e o dinamismo e a perquirição de resultados, enquanto inerências da boa Administração, corresponderão à ilustração de um bom governo que, eficiente, eficaz, efetivo e ético, afasta interferências externas, máxime quando, como *policy maker* que é, sustem a manifestação de seu poder decisório, de modo fundamentado, em decisões de cunho técnico e, pois, propicia o controle por parte dos destinatários de políticas públicas.

dela". Cf. Processo nº 582-23.2015.4.01.3811, 2ª vara federal da subseção judiciária de Divinópolis, Minas Gerais.

⁶⁰⁸ Cf. o outrora mencionado ARE 639337, AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, "A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À "RESERVA DO POSSÍVEL" E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS". - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras "escolhas trágicas", em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana".

4 CONCLUSÃO

O clamor social por uma boa Administração Pública não é reivindicação recente. Seja na Constituição da Finlândia de 1919, seja na Carta da Itália de 1947, seja no Texto de Portugal de 1976, seja na Carta Magna da Espanha de 1978, seja na *Lex Legum* da África do Sul de 1996, por ela já se ansiava antes mesmo do advento do Artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia que, com os merecidos louros do pioneirismo, mencionou-a, pela primeira vez, como direito.

Uma leitura desatenta do art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia conduziria à conclusão perfunctória de que, se boa Administração é aquela que, por exemplo, se compromete a garantir o contraditório e a ampla defesa; motivar suas decisões administrativas e; ressarcir os prejuízos por ela deflagrados, a Administração Pública brasileira seria, conseqüentemente, vernaculamente boa. A realidade, todavia, evidencia, muitas vezes, o oposto.

Concluiu-se, assim, que há graus de dificuldade de concretização de boa Administração, a depender das circunstâncias sociais e conjunturais que se lhe são adjacentes. É dizer, quanto maior o grau de evolução da sociedade em que se pretende aferir a boa Administração Pública, menor será o grau de dificuldade de sua concretização. E, a *contrario sensu*, a recíproca seria, também, verdadeira:



A partir disto, a pretensão era a de, portanto, conferir colorido inovador ao debate da boa Administração Pública e imprimir nova perspectiva à temática: discutir-se-ia não mais o *direito* fundamental à boa Administração, mas sim, o *dever*, igualmente fundamental, de administrar bem. E, eis aqui, acredita-se, o caráter diferenciador da pesquisa.

Por evidente, o direito fundamental à boa Administração não pode ser esquecido: à discussão do dever carece do arcabouço teórico do direito ao benfazejo administrativo.

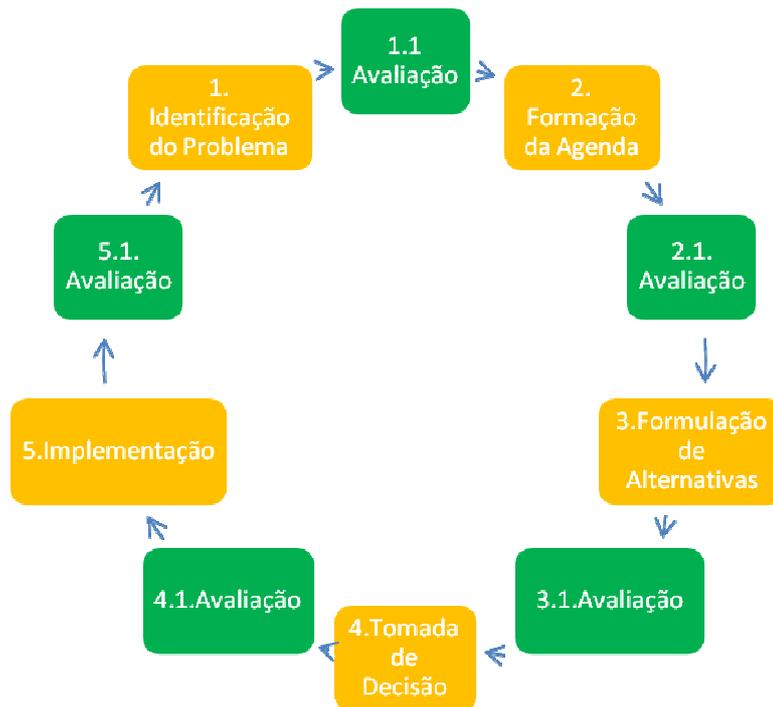
A noção de *boa*, contudo, de acepção notadamente moral e sobremaneira cambiante, carecia de parametrização e demandava a incumbência de defini-la. Verificou-se, assim, que o direito fundamental à boa Administração Pública se compõe, em apertada síntese, do dever de concretizar os interesses públicos. E, para concretizá-los, à boa Administração é mandatório ouvir as pretensões sociais e, mais do que isto, planejar como bem fazê-lo.

Isto porque, se os recursos são finitos e, os interesses, infinitos, o dever de planejamento estratégico ganha destaque à conformação de boa Administração Pública que, gerencial e tática, preocupa-se mais em bem gastar o que tem e, menos, em arrecadar. Pretende-se, com isto, a título de dever, que bem se gira a coisa pública, gestão esta que, aliás, é palavra-chave imprescindível ao êxito do bom governo que, infelizmente, não raro, deixa a desejar.

Nesse contexto, a análise de políticas públicas incrementa a discussão do dever de curial planejamento e acrescenta novos contornos à questão da boa Administração Pública, uma vez que possibilita, a partir de critérios minimamente objetivos, quantificá-la.

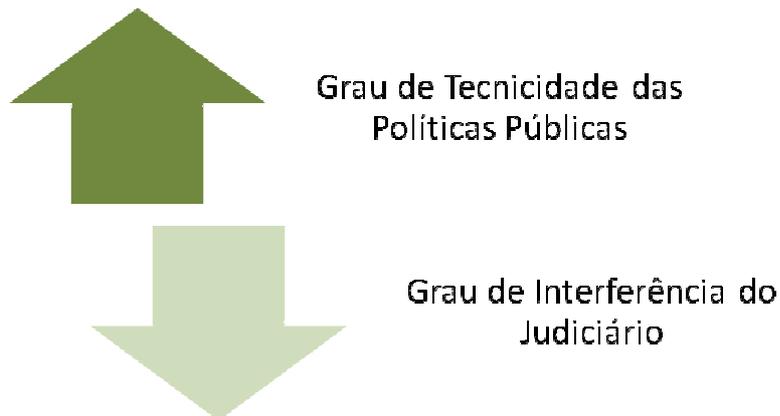
Num primeiro momento, a avaliação de políticas públicas possibilitará a verificação de variáveis de escolhas políticas presentes no âmago do processo decisório, tais como, reverberando Laswell, *onde, como, quanto e quando* agir ou quedar-se inerte – que, como visto, é, também, a depender da hipótese, legítima escolha pública. Noutro, propiciará a mensuração do desempenho da Administração Pública.

Concluiu-se, então, por uma análise de políticas públicas que, vinculante, se faça presente, ostensivamente, no *policy cycle*:



Fez-se necessário, para tanto, romper com os vetustos paradigmas do não mais intocável binômio oportunidade-conveniência do mérito administrativo que, acredita-se, cede espaço à assunção da existência de graus de vinculação. Noutro dizer, ainda que diminuto o grau de vinculação do administrador público, ainda assim restaria o *policy maker* adstrito à observância de parâmetros controláveis, dentre os quais se destacam, por sua relevância, a juridicidade e a legitimidade de suas opções políticas. Isto se justifica porquanto, para fins de aferição de (des)cumprimento do princípio constitucional ágrafo da boa Administração Pública, oportunidade e conveniência administrativas não podem provir de arbítrios injustificados e injustificáveis, sob pena de, dissociados da noção de boa Administração, travestirem-se de oportunismos convenientes.

Concluiu-se, ainda, que tornar vinculante a análise de políticas públicas não teria o condão de infirmar a autonomia funcional administrativa. Ao revés, lubrificando-a, a reforçaria. É que, quão maiores sejam os graus de tecnicidade – cuja obtenção, pontuou-se, seria proporcionada pela *public policy evaluation* – em que se baseia a decisão política do administrador público, igualmente menores são as possibilidades de interferência do Poder Judiciário na gestão da Administração Pública:



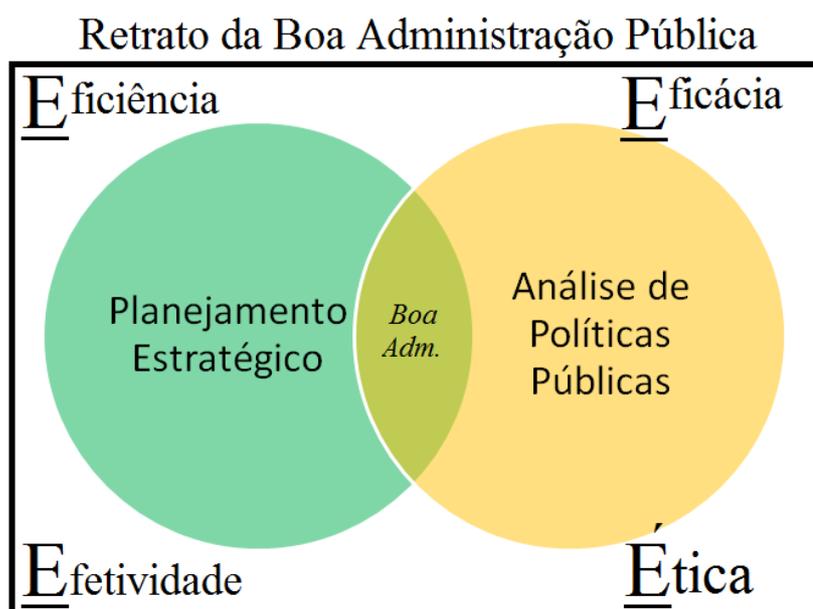
Não se pretendeu afirmar, com isso, que o administrador público, ungido pelo voto popular e legítimo executor de políticas públicas, deva curvar-se ao avalista técnico, destituído, em regra, de legitimidade democrática, e jurar-lhe devoção. Quer-se, isto sim, que a análise de políticas públicas passe a integrar mérito administrativo, enquanto motivação necessária, não a título de motivo do ato administrativo.

Concluiu-se, destarte, que se inverta o ônus argumentativo do mérito administrativo a fim de que, a partir disto, deva o administrador público justificar as razões pelas quais, *e.g.*, contrariando as sugestões técnicas provenientes de análises de políticas públicas, resolve divergir.

Instaurar-se-iam, assim, com a adoção da análise vinculante de políticas públicas, três vantagens de índole política, jurídica e administrativa, a saber: i) permitir-se-ia maior controle social, porque delineados os contornos pelos quais a sociedade pode verificar a atuação do administrador público, com base nos paradigmas técnicos por ele utilizados; ii) contribuir-se-ia para delinear os graus possíveis de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas já que, dada a maior técnica com que serão eleitas as escolhas públicas, menor interferência deverá ter a esfera jurídica em âmbito político e; iii) isentar-se-ia, ou, ao menos, amenizar-se-ia, eventual responsabilidade do administrador público que, comprometido com as finalidades públicas, cumpre-as com a boa-fé administrativa que dele se espera.

A *public policy analysis* municia a Academia, inclusive, para enriquecer o debate mediante o auxílio para que se estabeleçam indicadores de *performance ex ante*, *in itinere* e *ex post* de políticas públicas, o que, defende-se, viabiliza o escalonamento do alcance, ou distanciamento, dos parâmetros de boa Administração Pública.

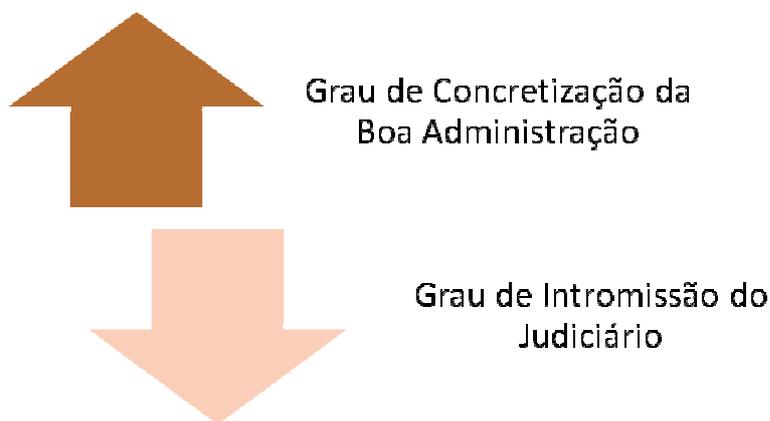
Concluiu-se, por todo o exposto, que boa Administração é aquela que congrega planejamento público-estratégico e análise de políticas públicas e, mais do que isto, a um só tempo, personifica os 'E's de desempenho. Boa será a Administração Pública que, eficiente, opta pelo processo de alocação de recursos que promova, com maior vigor, finalidades públicas. Boa será a Administração que, eficaz, exprima sinceridade no compromisso de materializar resultados. Boa será a Administração que, efetiva, produza conglomerado de impactos positivos. Boa será a Administração Pública que, com acertada urgência, afeiçoa-se à ética, cada vez mais reclamada, porém cada vez menos vivificada. Boa será, portanto, a Administração que, em um cenário de *eficiência, eficácia e efetividade*, se insira na interseção entre o dever de planejamento astucioso e a análise de políticas públicas vinculante:



Aspira-se, em suma, munir o ordenamento jurídico de argumentos acadêmicos, os quais, espera-se, possam colaborar para estimular a concepção crítica do dever de administrar bem, a fim de que se torne possível estabelecer parâmetros delineadores de seus níveis de concretização, dos quais decorrerão, acredita-se, graus inversamente proporcionais de interferência do Poder Judiciário.

Concluiu-se, nesse ponto, em nova relação de proporcionalidade inversa, que quanto maior o grau de atingimento da boa Administração Pública, menor deverá ser a intromissão do Poder Judiciário. E, a *contrario sensu*, quão menores os graus de

concretização do dever de administrar bem, maiores serão, até mesmo por imposição constitucional diante de situações de omissão inconstitucional, as possibilidades de interferência dos órgãos judicantes:



Não se pretende lançar, longe disto, argumentos doutrinários que compilam a Administração a, diante da pretensão de sê-la boa, tudo fazer, como se possuidora de vocação altruística irrestrita – e, por evidente, onerosa e, por óbvio, inexecutável. Quer-se, isto sim, adaptá-la à realidade e impô-la, como materialização jurídica da emanção de reconhecimento do dever imperativo de administrar bem, que cumpra sua(s) função(ões) social (is), *i.e.*, se que lance a desempenhar tudo o que deva ser feito e estiver a seu alcance para, da melhor maneira que lhe caiba, sanar o problema e, antevendo vicissitudes eventuais, impedir, de modo estratégico, que ocorram novamente.

Concluiu-se, por derradeiro, quando do cotejo empírico das políticas públicas educadoras, que há consideráveis e visíveis avanços. A boa Administração Pública, entretanto, não se contenta com bons resultados porque, precavida, ocupa-se de aperfeiçoar-se e manter-se atualizada e consentânea à realidade para que se mantenha, sempre, desempenho elogiável.

Há, nada obstante, muito, ainda, por fazer.

Indagou-se, na ocasião: seria essa a lacuna administrativa que porventura infirmaria o grau de materialização de boa Administração e, pois, autorizaria a interveniência do Poder Judiciário? A resposta pode ser positiva ou negativa, a depender da recepção, ou não, no ordenamento jurídico pátrio, da complementaridade da *teoria*

da aproximação, a qual, como delineada, em substituição a então ultrapassada *teoria da reserva do possível*, tornaria infensas ao judiciário as medidas administrativas que porventura denotem iniciativas de, por assim dizer, aproximação ao cumprimento dos ditames vinculantes da Constituição.

Cumprir, também, acerca das hipóteses de políticas públicas educadoras *in concreto* apreciadas.

Percebeu-se, a par das políticas públicas de creche, evidente evolucionismo constitucional e, *pari passu*, social. Se antes bastava à sociedade e à Constituição que seguia vigendo à época o oferecimento tão-só do ensino básico, quis-se, hoje, mais: o reconhecimento de um direito fundamental à creche. Destacou-se, em primeiro plano, a feição responsiva – como integrante da noção de boa Administração Pública – dos *policy makers* que, atentos, verificaram a dissonância entre os anseios sociais e as estipulações constitucionais, a desafiar a atualização de seu conteúdo. Verificou-se, ainda, a presença de, *in casu*, *container* de políticas públicas, o que converge à noção de efetividade, tendo em vista que, a partir da predisposição à construção de creches, estimulou-se, por exemplo, a redução da mortalidade infantil – o que, consoante se afirmou, decorre, na verdade, de gradual política de Estado que, ao longo dos anos, reduziu paulatinamente seus índices, sendo defeso, aos governos mais recentes, a afirmação de titularidade exclusiva de seus méritos. A utilização do argumento da reserva do possível, incabível por se tratar de concretização de direito fundamental, pode, aqui, ser temperada a partir dos influxos da teoria da aproximação, o que significa dizer que, neste caso, para atrair ou afastar a supervisão do Poder Judiciário o critério essencial – presumindo que eficiência e eficácia tenham sido auferidas – a ser apreciado será a assimilação, ou não, dos ditames constitucionais, o que demandará análise aprofundada do caso concreto e das circunstâncias fáticas que, como pano de fundo, o justificam.

A curiosa realidade do analfabetismo também mereceu comentários.

A redução drástica dos níveis de analfabetismo, não há dúvidas, é perceptível. Uma simples análise comparativa dos índices permite conclusão praticamente evidente: o que antes era deveras ruim é, hoje, consideravelmente melhor. Aliás, a melhoria dos dados é tão significativa que poderia induzir à constatação de, na hipótese, tratar-se, indiscutivelmente, de exemplo de uma boa Administração educadora. Ocorre que, há temperamentos a serem feitos. Ao passo que a análise global da redução do

analfabetismo sugere o arrefecimento do número de analfabetos no Brasil, a análise regional dos quantitativos denotou triste constatação: a região Nordeste apresenta, ainda hoje, baixíssimos níveis de alfabetização. Assim, não há como predicar de boa uma Administração Pública que reduz o analfabetismo apenas em determinados locais, reconhecidamente mais abastados, e não para todos, preterindo os demais. Ademais, mesmo a análise global dos índices já evidenciava, em comparação com os últimos anos de aferição, estagnação do número de analfabetos no Brasil, o que, outrossim, é assaz deletério. A boa Administração, vale reforçar, é aquela que não se esgota pela congratulação de bons resultados: a boa Administração Pública é aquela que, comprometida e incansável, visa a, sempre, melhorar. Por conseguinte, nos anos iniciais em que o analfabetismo foi, em decorrência de políticas de Estado, consideravelmente reduzido, houve eficácia – *i.e.*, percepção de resultados, o que demandaria, nada obstante, a verificação da variáveis do analfabetismo funcional, tendo em vista que uma alfabetização fictícia não traduz lúdima postura eficaz – e, ao que parece, eficiência – cuja aferição demanda a disposição de dados mais precisos, mas que tende a estar presente diante do atingimento dos objetivos públicos. O mesmo não se pode dizer, entretanto, em relação aos anos posteriores: seja pela paralisia de melhorias, seja pela desigualdade do desenvolvimento que, como visto, desprestigiou a região Nordeste, não houve, por assim dizer, eficiência tampouco eficácia, mas sim negligência, acomodação e descompromisso, o que, em tese, legitimaria e, inclusive, reclamaria supervisão e acompanhamento do Poder Judiciário. Acerca da efetividade, verificou-se que o fenômeno de superqualificação percebida poderia ilustrar bom – ou ruim, a depender do referencial, se empregado ou empregador – paradigma de impacto decorrente das políticas públicas de combate ao analfabetismo.

No que concerne ao caso de Cocal dos Alves, enxergou-se, com maior vigor, a eficiência das políticas públicas educadoras desenvolvidas pela municipalidade que, embora paupérrima, alocou de modo eficiente os recursos públicos de que dispunha para estruturar o ensino público da região e, com isto, qualificar seus alunos para que, em igualdade com os discentes de grandes centros do Brasil, competissem – e, diga-se de passagem, se destacassem – no cenário nacional. A eficiência era tanta – ou tão pouca, a depender da perspectiva de análise – que, curiosamente, os haveres do Município foram autuados pelo Tribunal de Contas local sob o argumento de que os índices mínimos de investimentos públicos em educação não foram atingidos – o que,

na oportunidade, motivou questionamentos: gastar menos do que o exigido pela Constituição da República é ser eficiente? Ou, por outro lado, a eficiência seria alcançada mediante o investimento do excedente em projetos de precaução e prevenção? O fato é que, de um jeito ou de outro, bons resultados foram percebidos no ano de autuação e, também, no ano posterior à tomada de contas. Do mesmo modo, houve eficácia porque, em se comprometendo o Município a aperfeiçoar suas estruturas de ensino, os bons índices apresentados e os prêmios conquistados efetivamente comprovam a consecução dos resultados prospectados. A efetividade, outrossim, se fez presente em Cocal dos Alves: alunos, filhos de pais muitas vezes analfabetos, ou com pouca instrução, puderam alcançar níveis maiores e, v.g., ingressar, os primeiros em suas famílias, em instituições de ensino superior. Com a qualificação conquistada, em longo prazo, profissionais de qualidade serão formados e, certamente, muitos deles retornarão à Cocal dos Alves para, já como médicos, advogados e economistas, por exemplo, retribuir o investimento público e colaborar com sua terra natal – ou, ainda que não retornem à Cocal, contribuirão, nalguma medida, à sociedade como um todo. O impacto na realidade social oriundo das políticas públicas educacionais exitosas é, aqui, a denotar efetividade, digno de aplausos e mimetização, desmitificando a ideia de que tudo que é *público* é, necessariamente, *ruim*.

Pelos critérios acima traçados, pode-se concluir que a intromissão do Poder Judiciário seria, nos casos apresentados, guardadas, por evidente, as devidas peculiaridades, além de indesejada, vedada, a afirmar-se, como é regra, a atribuição do administrador público para, de acordo com os graus de vinculação de sua atuação, arquitetar políticas públicas – à luz, claro, como se defendeu, da avaliação vinculante.

Por evidente, seriam muitas as outras opções políticas educacionais passíveis de análise de políticas públicas por esta dissertação. Optou-se, no entanto, pela concentração da pesquisa nestas que, acredita-se, cumprem o propósito de ilustrar a identificação dos ‘E’s de desempenho da Administração Pública educadora e, com isto, graduar seus graus de concretização.

Repise-se, como mensagem final de exaustiva, porém gratificante, conclusão: o administrador público, conquanto relativamente livre para escolher, não é, jamais, livre das conseqüências de suas escolhas. *Eu, tu, ele, nós, vós, eles*, enfim, *todos* sofrerão com seu equívoco, se lhe impondo, com rigor, o dever fundamental de administrar bem sobre o qual, abarrotado de expectativas, se dedicou o presente trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. *In: Análise Social*, vol. XLIII, 2008.
- ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundation*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.
- ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madri: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- _____. *Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático*. *In: CARBONNEL, Miguel (org.), Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.
- _____. *Constitutional rights, balancing, and rationality*. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, jun. 2003.
- ALISSON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *O princípio da eficiência no direito administrativo*. IDAF, n. 19, fev. 2002.
- AMARAL, Cláudia Tannus Gurgel do. *Gestão Pública, Movimentos Sociais e Orçamento-Um olhar participativo num Estado Democrático*. *In Revista de Direito da Cidade*, v1, 2012.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.
- _____. *O dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, 1992.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder Judiciário e Reserva Legal: Análise de Recentes Decisões do Superior Tribunal de Justiça, *In: Revista de Direito Ambiental*, n. 21, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Poder Normativo das Agências Independentes e o Estado Democrático de Direito. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 37, n. 148, outubro/dezembro, 2000. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/646> >.
- _____. Interpretação consequencialista e análise econômica do Direito Público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. *In: SARMENTO, Daniel (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ARAÚJO, Marinella Machado; AZEVEDO, Eder Marques de. Administração pública gerencial e planejamento integrado: o orçamento público e as novas estratégias à superação dos custos dos direitos. *In Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*. Belo Horizonte, v. 2, n. 6, set./dez. 2013.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e democracia no Brasil. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, 2006, p. 47.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. Pode o bispo andar em “L”? Quando os princípios são aplicados sem regras. *In: Revista da PGE*, vol. 63, 2009.

AUGUSTINHO, Sonia Maria; DE OLIVEIRA, Antônio Gonçalves; DE LIMA, Isaura Alberton. A "Contabilidade Criativa" e a inscrição de Restos a Pagar como "Expediente" para Alcançar o Superávit Primário. *In REUNIR Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, 2013.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas SP. Autores Associados, 1997.

BACELAR, Jeferson Antonio Fernandes. *A lei de combate à poluição sonora de Belém: estudo de efetividade e federalismo sob uma perspectiva histórico-jurídica*. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado da Universidade da Amazônia – UNAMA Belém, 2009.

BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* Trad. e nota prévia de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. Duas Faces do Poder. *In: Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol.19, n. 40, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 16.ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. O direito Constitucional em 2006, *In: Revista de Direito do Estado*, nº 5, Renovar: janeiro/março 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *In: Regina Quaresma, Maria Lúcia de Paula Oliveira e Farlei Martins Riccio de Oliveira. (Org.). Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *In: Revista da OAB*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 11/11/2011.

_____. Doze anos da Constituição brasileira de 1988: uma breve e acidentada história de sucesso. In: *Temas de direito constitucional*, t. I, 2002.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 6. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: *Temas de direito constitucional*, t. III, Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. In: *Revista da OAB*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em: 11/11/2010.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005.

_____.; Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. In: *Boletim de Ciências Económicas, Coimbra*, v. 49, 2006.

_____. *Política Econômica e Direito Econômico*. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, jul./dez. 2011.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Org. Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 148.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. *A nova jurisdição constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOAVENTURA, Eduardo M.. A Educação na Constituinte de 1946: Comentários. In: *A Educação nas Constituições Brasileiras: 1823-1988*. Osmar Favero (org.). 2ª Ed. Campinas: Editora autores associados, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

_____. *Quale socialismo?* Einaudi, Torino, 1976, pp. 45 ss.. Trad. bras. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *A Teoria das Formas de Governo*. Tradução Sérgio Bath. - Brasília: UnB, 1980.

_____. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Premissas, p. 9, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de Luta e Resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma Repolitização da Legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONOMI, Carlos Augusto, MALVESSI, Oscar. *Project Finance no Brasil: fundamentos e estudos de casos*. Rio de Janeiro: Atlas, 2002.

BOURGON, Jocelyne. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Associações, Expulsão de Sócios e Direitos Fundamentais. In: *Direito Público*. v. 1, nº 2 (out. /dez. 2003) Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2003.

_____. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. Direitos fundamentais – Tópicos de Teoria Geral. In: *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar., 1997.

_____. O Conceito de Política Pública em Direito, In *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

BURKE, Peter. *A Escola dos Annales: A Revolução Francesa da Historiografia*. São Paulo. Editora UNESP, 1992.

DERBLI, Felipe. *Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CAMARGO, Marcelo Novelino. O conteúdo Jurídico da Dignidade da pessoa humana. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org.). *Leituras complementares do Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*. 2ª ed, Salvador: Juspodivm, 2007.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra, Portugal: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra : Edições Almedina, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Políticas Públicas: Instituições, Idéias e Redes. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas*. 34º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em 2010, p. 17. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1615&Itemid=350>.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, *Eficiência e Efetividade na Administração Pública*. In Encontro Nacional da ANPAD, nº 30, 2006, Salvador. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5281>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade*. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CHAVES, Pablo Bonilla. O custo dos direitos e sua relação com as restrições jusfundamentais: aspectos gerais sobre o caso brasileiro. In: *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. Unibrasil, Curitiba: 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>>. Acesso em 15/02/2014.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004.

COASE, Ronald Coase. *O problema do custo social*. The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies: Vol. 3. N. 1. Article 9, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. Juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2005.

CONTO, Mário de. *O princípio da proibição de retrocesso social: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set./out. 2003.

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

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). In *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, out./dez. 2001.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de Constitucionalidade. Teoria e Prática*. Salvador: Jus Podvm, 2006. p.25. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/1306/1/A-Evolucao-Historica-Do-Constitucionalismo/pagina1.html#ixzz15boWkzmO>> Acesso em 11/03/2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação na revisão constitucional de 1925-26*. Educ. Rev., Belo Horizonte, n. 15, jun. 1992. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46981992000100014&lng=pt&nrm=iso>.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 1, 1990.

DAHL, Robert. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: *VVAA. Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DERANI, Cristiane. *Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dalari Bucci (organizadora), São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Discrecionalidade técnica e discrecionalidade administrativa. In: *Revista de Direito do Estado*, nº 9 - fev./mar./abr. - Salvador - Bahia, 2007. P. 2. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-MARIA%20SYLVIA.pdf>>.

_____. *Direito Administrativo*. 12ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

DOMINGUES, José Marcos. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como Direito Fundamental de Natureza Social. In *Educ. Soc., Campinas*, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *O império do Direito*. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 7ª ed. Madrid: Civitas, 2000.

_____. FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Trad. Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Coimbra: Almedina, 1999.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____; RUZYK, Carlos Eduardo Pianonovski. Direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana e o novo Código Civil: uma análise crítica. In: SARLET, Ingo Wolfgang, (Org). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FACHIN, Melina Girardi. *Direitos Humanos e Fundamentais. Do discurso teórico à prática efetiva. Um olhar por meio da leitura*. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed, 2007.

FACCHINI NETO, Eugênio. *Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FARQUHARSON, Karen. *Influencing policy transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks*. *Australian Journal of Public Administration*. v.62, n.4, 2003.

FARIA, José Eduardo Soares. A noção de paradigma na Ciência do Direito: notas a uma crítica ao idealismo jurídico. In: FARIA, José Eduardo Soares (Org.). *A Crise do Direito em uma Sociedade de Mudanças*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 20, nº. 59, 2005.

FARIAS, Edilson Pereira de Farias. *Colisão de Direitos*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1996.

FAVOREAU, Louis. *Legalidad y constitucionalidad: La constitucionalización Del derecho*. In: *Temas de derecho público, No. 59, Bogotá, Universidad Externado de Colombia*, 2000.

_____. *As cortes constitucionais*. São Paulo: Landy, 2004.

_____ & RUBIO LLORENTE, Francisco. *El bloque de la constitucionalidad*. Madrid: Cuadernos Civistas I, 1991

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Trad. De Frauzi Hassan Choukr e outros. 2ª ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

FERREIRA, Waldemar. O conteúdo econômico da Constituição brasileira de 1946. In: *Revista Forense*, v. 122. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

FERREIRA, Marcio Reinaldo Lucena. *Gestão compartilhada e cidadania: um estudo da experiência do "Pacto do Novo Cariri"*. Dissertação apresentada ao curso de mestrado em administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de gestão organizacional, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de mestre em administração, sob a orientação da Profa. Dra. Márcia da Silva Costa. João Pessoa, 2006.

FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Centro de Estudos Jurídicos, Políticos e Sociais (CEJPS). Universidade Independente (Lisboa), p. 11-12, 2005. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina; FIGUEIREDO, Marcos. *Avaliação Política e Avaliação de Políticas. Um quadro de Referências*. São Paulo: IDESP, 1985.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 56, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Planejamento, direito tributário e segurança jurídica. In *Revista Trimestral de Direito Público*.

FILHO, Alberto Venâncio. *Repensando o Brasil Com Sílvio Romero*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010.

FILHO, Sidney Aguiar. *Racismo à Brasileira*. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/educacao/racismo-a-brasileira>>.

FIUZA, Eduardo P. S. *Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas*. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/q12_capt08_Fiuza.pdf>.

FREDERICKSON, H. George. *Toward a New Public Administration*. Scranton, PA: Chandler, 1971.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e Sociedade*. 6ªed. Coleção Universitária. São Paulo: Moraes, 1986.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros: 2007.

_____. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros: 2004.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, 2000.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

GALTON, Francis. *Hereditary Talent and Genius*. 1865.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GARAPON, Antoine. O Juiz e a Democracia: o guardião de promessas. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Prefácio de Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARCIA, Flávio Amaral. O Estado como consumidor. *In: Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, v. 60, Rio de Janeiro, 2006.

GARCIA, R. L. M. Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2008.

GARDNER, Howard. *A mente ética*. Harvard Business Review 85, n. 3, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio *et al.* Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIDDENS, Anthony. *Risk and responsibility*. *Modern Law Review*, vol. 62, n. 1, Jan. 1999.

GOMES, Ana Cláudia Nascimento. MORAIS, Roberta Jardim. De uma Visão Jurídico-Constitucional a uma Proposta Pragmático-Ecônômica dos Direitos Sociais: Cooperação e cooperativa. In. ROCHA, Cármem Lúcia Antunes (Coord.). *O Direito a Vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GOMES, Ana Cláudia Nascimento. MORAIS, Roberta Jardim. De uma Visão Jurídico-Constitucional a uma Proposta Pragmático-Ecônômica dos Direitos Sociais: Cooperação e cooperativa. In. ROCHA, Cármem Lúcia Antunes (Coord.). *O Direito a Vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GRIMM, Dieter. *Human rights and judicial review in Germany*. In: BEATTY, David M.. *Human rights and judicial review: A comparative perspective*, 1994.

GUASTINI, Riccardo. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: El caso italiano*. In: Miguel Carbonell (org.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Editorial Trotta, 2003.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, 2005.

HABERMAS, Jünger. *Direito e Democracia: entre a faticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003, p. 46.

HESSE, Konrad. HESSE. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre : S.A. Fabris, 1991.

_____. *Significado de los Derechos Fundamentales*. In: BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*. Trad. Antonio Lopez Piña. Madrid: Marcial Pons, 1996.

_____. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha (Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland)*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HERZOG, Enrique Mujica. *Una buena administracion como un recurso de derechos humanos. Órgano informativo de la Comisión de derechos humanos del estado de México. El Ombudsman. Nuevas competencias, nuevas funciones [online]*. Número 58, Noviembre-Diciembre 2002. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/ver/derhum/cont/58/pr/pr28.pdf%E2%80%BA>> Acesso em: 21/05/2013.

HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. *Policy Analysis for The Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOLMES, Stephen and SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W.. Norton, 2000.

JAGUARIBE, Hélio. *Introdução ao Desenvolvimento Social*. São Paulo: Círculo do Livro, 1989, p. 60-61.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *In Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. Ver. Atual.. São Paulo: Saraiva, 2009.

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'état en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris, PUF, 1987.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. Trad. de Rodolfo Schaefer. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 140

KAZAN, Samir. *Proposta de modelo para priorização de investimentos em infraestrutura de transporte de cargas: abordagem multicritério para problemas de fluxos em rede*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP, sob orientação do professor Marcio Mattos Borges de Oliveira, 2013.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do direito e do Estado*. 5. Ed. Trad. Port. Luís Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Teoria pura do direito*. trad. Port. Fernando de Miranda, São Paulo, Saraiva, 1939.

_____. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KHUN, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição Política*. Rio de Janeiro; Editira Global, 1987.

- LASSWELL, Harold D.. *Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.
- _____. A estrutura e a função da comunicação na sociedade. In: COHN, Gabriel (Org.). *Comunicação e Indústria Cultural*. São Paulo: EDUSP, p. 105-109, 1971.
- _____. *The policy sciences*. In: *The Encyclopedia of the social Sciences*. Vol. 12. New York: Free Press, 1968.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de et al. *Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.
- LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Supervisão; Coord. Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008, p. 5. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>.
- LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. *Os testes*. Escola Nova. São Paulo. Órgão da Diretoria Geral do Ensino de São Paulo, v.2, n. 3-4, mar./abr. 1931.
- LUCENA, Manuel de. Neocorporativismo? - conceito, interesses e aplicação ao caso português. In: *Análise Social*, vol. XXI, nº 87-89, 1985.
- LUKIC, Melina de Souza Rocha. A Tributação no Brasil analisada a partir da abordagem cognitiva de políticas públicas. In: *Ética e Filosofia Política*, v. I, p. 1, 2012.
- MACEDO, Sebastião Carlos Ranna de. *Desempenho ou Legalidade? O aparente paradoxo entre o controle de formalismo e o controle de resultado*, 2010. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/Publicacao/RANNA-Desempenho%20ou%20Legalidade.pdf>>.
- MALLÉN, Beatriz Tomás. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.
- MANFREDI, Sílvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MANGANARO, Francesco. *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa: i profili critici e principi ricostruttivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2000.
- MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: Ipea. 2001.
- MARINI, Caio. *Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponível em: <http://www.mec.gov.mz/POEMA/Biblioteca/MA-S3-Decalogo_da_Boa_Gestao.pdf>.
- MARRARA, Thiago. *A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização*

Administrativa. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, jul. / set. 2011.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES, João Batista. A gestão pública moderna e a criatividade das políticas públicas. *In Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a 40, n. 158, abr./jun. de 2003

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. *Guia de governança para resultados*. Ed. Publix, 2010.

MATTIETTO, Leonardo. Função social e diversificação do direito de propriedade. *In: Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 155-168, jun. 2005.

_____. Função social e relatividade do contrato: um contraste entre princípios. *In: Revista Jurídica*, Porto Alegre, nº 342, abr. 2006, p. 34.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “*sociedade órfã*”. *In: Revista Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2002.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2003.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEDVETZ, Tom. *Think tanks as an emergent field*. New York: Social Science Research Council, 2008.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Direitos fundamentais, orçamento e “Reserva do Possível”*. 2. ed. rev e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. *O princípio da Eficiência na administração pública: instrumentalização, destinação e controle*. Pensar, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005.

MORAES, Maria Celina Bodim de. *Danos a pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORGADO, Cintia. Direito à boa administração. *In: Revista da PGE*, vol. 65, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2. Ed. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, Paulo Roberto Brasil Teles de. A teoria constitucional e a função social da justiça federal: elementos para a efetivação da cidadania. *In: Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, Recife, n. 9, abr. 2005.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *In: Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>.

MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*; tradução e prefácio Alberto Rocha Barros; apresentação Celso Lafer – 2. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

MIRANDA, Jorge. Momentos constitucionais e mudança política. *Manual de Direito Constitucional*, II, 5ª ed., Coimbra, 2003.

MONTEIRO, João de Paula, BRASIL, Paulo Cavalcanti & MONTEIRO, Claudia. *Gestão Compartilhada*. Personal Consultoria. Brasília, 2002.

MORAES, Maria Celina Bodim de. *Danos a pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade civil do advogado de Estado. *In: Revista da PGE*, vol. 63, 2009.

_____. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. *In: Revista de Direito Administrativo*, jul/set. 2000.

_____. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno, Legitimidade – Finalidade - Eficiência – Resultados*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2008.

_____. *Mutações do Direito Público* (Direito Político, Constitucional e Administrativo), Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2006.

_____. Democracia e Contra-Poderes. *In: Revista da PGE*, Edição Especial em homenagem à Marcos Juruena Villela Souto, 2012.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. *In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 65, 2010.

MOSCA, Gaetano. *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Tradução Daniel WunderHachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MULLER P., SUREL Y.. *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *In Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, v. 5, n. 20, out. 2007.

NEVES, Marcelo. *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*, Berlin, 1992.

_____. Luhmann, Habermas e o Estado de Direito. In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n. 37, 1996.

_____. *Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil: O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. *A Constitucionalização Simbólica*. 3a. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

_____. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NEVES, Daniel; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa*, São Paulo: Método, 2014.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. Saraiva, 2002.

NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, António (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivização e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

OLIVEIRA, Fernando Fróes. Finanças Públicas, Economia e Legitimação: Alguns Argumentos em Defesa do Orçamento Autorizativo In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do RJ*, Vol. 64, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Direito Administrativo Democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. Governança Pública e Parcerias do Estado: Novas Fronteiras do Direito Administrativo. In: *Revista da PGE*, Edição Especial em homenagem à Marcos Juruena Villela Souto, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. Políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais: controle judicial do dever de progresso e da proibição de retrocesso. In *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Ano 7, n. 7, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/869/875>>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *A Educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988*. Osmar Favero (org.), 2. ed. rev. ampl.. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, R. V. Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2008.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais frente à Reserva do Possível*. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução de Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. *In Revista NUPEM, Campo Mourão*, v. 4, n. 6, jan., 2012. Disponível em: <<http://www.fecilcam.br/revista/index.php/nupem/article/viewFile/217/165>>.

PALVARINI, Bruno. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho na Administração Pública. *In III Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, 2010.

PAMPLONA, Ronaldo Mendes; OTRANTO, Célia Regina. *A educação profissional e a dicotomia social na reforma Capanema*. Anais do I Simpósio Pedagógico e Pesquisas em Educação (SIMPED), 4 a 6 de setembro de 2006, Resende (RJ). Disponível em: <www.aedb.br/anais_simped/arquivos/A_EDUCACAO_PROFSSIONAL_E_A_DICOTOMIA.pdf>. Acesso em: 21/03/2014.

PARETO, Vilfredo. *Manual de Economia Política*. São Paulo, Abril Cultural, 1984.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham. Edward Elgar, 1996.

PAULILO, André Luiz. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. *In Revista brasileira Est. pedag.*, Brasília, v. 91, n. 229, p. 481-510, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/1606/1361>>.

PEGORARO, O. *Política da filosofia no Brasil*. Zero Hora. Porto Alegre, 1979.

PEIXOTO, João Paulo M.; LIMA, Nélia Pamplona C. O controle dos recursos públicos e a função política do Legislativo: aspectos da experiência internacional. *In Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36. n. 141 jan./mar. 1999.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro*. Direito Administrativo e Democracia Econômica. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público: Belo Horizonte, n. 1, 2013.

PEREZ, José Roberto Ruz. *Pesquisa Interdisciplinar & Avaliação de Políticas Públicas: a experiência do NEPP*. Trabalho apresentado ao Simpósio Internacional Fronteiras da Avaliação, nov., 2010. NEPP -NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS –UNICAMP. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/fronteiras/palestras/19_0930_Joserobertorusperez.pdf>.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis de Direito Civil. Introdução ao Direito Civil Constitucional*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PETITAT, André. *Produção da escola: produção da sociedade. Análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente*. Tradução: Eunice

Gruman. Consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição: Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre – ArtesMédicas, 1994.

PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões legislativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. Desenvolvimento Histórico dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988. In: *Retrospectiva dos 20 Anos da Constituição Federal*. AGRA, Walber de Moura (coord.). São Paulo : Saraiva, 2009.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, Konrad Adenauer e Ed. Campus, 2012.

POLLITT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilka; WAERNESS, Marit. *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

POSNER, Richard. *Problemas de Filosofia do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. *A economia da justiça*. Tradução de Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, Justiça e Direito, 2000.

RIVERO, Jean. *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madrid: CEC, 1984.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Auditoria de Gestão: Uma forma eficaz de promoção da Accountability*. Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro. ANPAD, 2007.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Tradução Daniel WunderHachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRIGUES, Luiz Alberto Ribeiro. *Política pública em Educação como objeto de investigação*. Disponível em: <<http://www.construirnoticias.com.br/asp/materia.asp?id=1683>>.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira*. 2007.

ROUSSEAU, J. J.. *A origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 22.

ROSEVALD, Nelson. *Dignidade humana e boa-fé no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SABATIER Paul; JENKINS-SMITH, Hank (dir.). *Policy Change and Learning*. Boulder, Westview Press, 1993.

SALAMA, Bruno Meyerhof; PARGENDLER, Mariana. Análise Econômica do Direito: Teoria, Empiria e Método Científico. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 2. Disponível em: <http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/74>.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia, constituição e realidade. In: *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n. 1, 2003.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. In *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 22, 2013.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano. Há justiça no século XXI sem operadores do século XXI? Atualidades nacionais. In: *Revista de processo nº 147*. São Paulo: RT, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *La reinvenición del Estado y el Estado plurinacional*. In: *OSAL, Observatorio Social de America Latina*, ano VIII, no. 22, CLACSO, Buenos Aires, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e a “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Livraria do Advogado, 2002.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

_____. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2004.

_____. Ubiquidade constitucional: Os dois lados da moeda. In: *RDE Revista de Direito do Estado*, Ano 1, nº 2, 2006.

_____. *Livres e Iguais: Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Lumen Juris. 2006, p. 204.

_____. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.) *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: Estudos em Homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

_____. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

_____. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAAVEDRA, Giovani. *Reflexões Iniciais Sobre Criminal Compliance*. In: *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCRIM, a. 18, n. 18. Jan 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 51, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio: Zahar. 1984.

SCHWAB, Jürgen. *Cinquenta anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

SCHWARTZ, Bernard. *Constitutional Law - a textbook*. Ed. Macmillan Publishing Co., New York, 1972.

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA NETO, Antonio Virgílio da. *As políticas públicas de transportes no Paraná: uma análise do governo Jaime Lerner, 1995-2002*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia sob a orientação do Professor Doutor Maurício Serra. Curitiba, 2005.

SILVA, Clóvis Veríssimo do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

SILVA, Virgílio Afonso da. *A Constitucionalização do Direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Júnia Rosa. *Think tanks: um esforço para a estruturação de conhecimentos sobre o fenômeno e sua influência sobre políticas públicas no Brasil*. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração no Programa de pós-graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SOARES NETO, Joaquim José et. al.. *Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar*. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel [orgs.]. A

constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. *Jurisdição Constitucional, Democracia e racionalidade prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STEINMETX, Wilson. *A Vinculação dos Particulares a Direitos Fundamentais*. Editora Malheiros, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. Um novo direito para a Gestão Pública?. In: *Revista da PGE*, Edição Especial em homenagem à Marcos Juruena Villela Souto, 2012.

SUNSTEIN, Cass. *Paradoxes of the Regulatory State*. The University of Chicago Law Review, v. 57, n. 2, 1990.

_____. *Risk and reason: safety, law, and the environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SUREL, Yves. *L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France: 1957-1993*. Paris: Harmattan, 1997.

_____. *Les politiques publiques comme paradigms*. In FAURE A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O Estudo das Recepções de Direitos. In *Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Haroldo Valladão*. Livraria Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1983.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TAYLOR, Charles. *The Politics of Recognition*. In: GUTMANN, Amy. *Multiculturalism*. New Jersey: Princeton University, 1994.

TEIXEIRA, Maria Cristina. *O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras*, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1969.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Org. e atual. por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIXEIRA, Larissa Solek. *O dever de Motivação Expressa do Ato Administrativo Discricionário*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

TEODORO, Antonio. *Globalização e Educação: Políticas Educacionais e Novos Modos de Governança*. São Paulo: Editora Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003, p. 28. Disponível em: http://www.antonio-teodoro.ulusofona.pt/images/download/globalizacao_e_educacao_politicas_educa.pdf>.

TEPEDINO, Gustavo. A Tutela da Personalidade no Ordenamento Civil-constitucional Brasileiro. In: *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. In: *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. A função social da propriedade e o meio ambiente. In: *Revista Trimestral de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Padma, v.10, n.37, jan./mar. 2009.

_____. Normas Constitucionais e Direito Civil. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Trad. Yvonne Jean. 2ª ed. Brasília: Editora UNB, 1982.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão; Vol. I – 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação. Imunidade e Isonomia*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

_____. *O Orçamento na Constituição. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 2ª ed, Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TULLOCK, Gordon, SELDON, Arthur e BRADY, Gordon L. *Falhas de governo: uma introdução à teoria de escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

TURNBULL, Nick. *Harold Lasswell's 'problem orientation' for the policy sciences. School of Social Science and Policy, University of New South Wales and Politics, The University of Manchester*. In: *Critical Policy Studies*, volume 2, issue 1, 2008.

VALE, André Rufino do. *Eficácia dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

VALLE, Vanice Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. In *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, 2008.

_____. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Fórum, 2009.

_____. *Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: Democratizando a Função Administrativa*. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública

e de Empresas para obtenção do título de pós-doutor sob a orientação do Professor Frederico Lustosa da Costa. Rio de Janeiro, 2010.

_____. *Direito Fundamental a Boa Administração e Governança*. Fórum, 2011.

VERDÚ, Pablo Lucas. *El sentimiento constitucional*. Ed Reus, Madrid. 1985.

_____. *A luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*. Madrid: Dykinson, 1998, p. 40.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. *A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa*. Apresentado no XXXV Encontro da ANPAD, realizado no Rio de Janeiro, em 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Supremocracia. In: *Revista de Direito do Estado*, vol. 11, 2008.

VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, 18 (53), 1997.

VASCONCELOS, Waleska. de C.. *Eficiência, planejamento público e redescoberta da atividade de fomento*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público, Belo Horizonte, Ano 5, n. 50, 2006.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. *Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, 2009.

WEIMER, David L; VINING, Aidan R.. *Policy analysis: Concepts and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989.

WILDAVSKY, Aaron. *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press, 1980.

WILLEMANN, Flávio de Araújo; MARTINS, Fernando Barbalho. *Direito Administrativo*. Coleção Tópicos de Direito, v. 6, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il Diritto Mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi. Torino: Einaudi, 1992.

_____. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Tradução de Marina Gascón. Madri: Editorial Trotta, 2002.