

## HÁ UM DIREITO FUNDAMENTAL À BOA GOVERNANÇA?

### IS THERE A FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD GOVERNANCE?

Giovani da Silva Corralo<sup>1</sup>

**Resumo:** Com o presente artigo teve-se por objetivo o estudo da governança, especialmente se há um direito fundamental à boa governança no Brasil, o que se mostra de extrema relevância, uma vez que a governança se encontra no centro de grandes reflexões no mundo político e jurídico. Longe de se perquirir uma pureza metodológica, inadequada nos dias atuais, prepondera o método dialético na elaboração e desenvolvimento deste trabalho científico. Para tanto, discorre-se sobre a governança, seu desenvolvimento histórico e conceituação, com base em diversos pesquisadores e agências oficiais que trabalham o assunto. Em sequência, perpassa-se a reflexões mínimas sobre direitos humanos e direitos fundamentais, especialmente sobre normas de direito fundamental. Por fim, aborda-se a boa governança, seus elementos nucleares e respectiva conceituação, e a possibilidade de enquadramento desta como um direito fundamental. Também se fez a devida correlação do direito à boa administração com a boa governança. Na conclusão apontou-se que é possível discorrer sobre um direito fundamental à boa governança no direito brasileiro.

**Palavras-chave:** Boa governança. Direitos fundamentais. Governança.

**Abstract:** The purpose of the present paper was to study the governance, namely whether there exists a fundamental right of good governance in the Brazilian Constitution, if is possible to define this like a fundamental right. This theme is nuclear in politics and laws reflections. Far from persecute methodological purity, the methodology of this work is dialectical. Therefore, the chapter in sequence studies the governance, theoretically and historically, based in many researches and international official agencies. In addition, it studies the human rights and the fundamental rights, specifically the standards of fundamental rights. Lastly, the chapter in sequence deals the good governance, its conception and core elements, and its consideration as fundamental right. It was done, in addition, the correlation between the right to a good administration and the right to a good governance. The conclusion points out the good governance as a fundamental right in Brazilian law.

**Keywords:** Good governance. Fundamental rights. Governance.

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná; Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito na Universidade de Passo Fundo; Campus Universitário, Bairro São José, Caixa Postal 611, 99001-970, Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil; gcorralo@upf.br

## Considerações Iniciais

Há três décadas, aproximadamente, o estudo da governança na espacialidade pública tem ocupado um importante espaço nas academias das ciências jurídicas e políticas, especialmente com o impulso dado por importantes agências internacionais, como é o caso do Banco Mundial. Assim, propõe-se a reflexão sobre a existência de um direito fundamental à boa governança no direito brasileiro. Sem crer em purezas metodológicas, prepondera o método dialético na elaboração deste artigo.

Para esta finalidade é preciso compreender os contornos conceituais do termo governança, o que é feito com base em diversos pesquisadores nacionais e estrangeiros, bem como em documentos oficiais das mais importantes agências internacionais. O desenvolvimento histórico e conceitual desta terminologia é fulcral, da mesma forma os elementos que a caracterizam e a sua diferenciação com termos correlatos, como governo e governabilidade, com os quais não pode ocorrer confusão.

Em sequência, perpassa-se minimamente o estudo dos direitos humanos e direitos fundamentais, a utilizar precipuamente os aportes teóricos de Robert Alexy e Joaquim Gomes Canotilho, mormente quanto às normas de direito fundamental. Por fim, reflete-se sobre a boa governança, sua conceituação e seus elementos nucleares. Com base nos aportes de Juarez Freitas, para quem é possível afirmar a existência do direito fundamental à boa administração, perscruta-se a possibilidade de existir um direito fundamental à boa governança no direito brasileiro, o que se faz com base, também, nas normas constitucionais cogentes à administração pública.

É preciso uma maior repercussão na academia jurídica pátria acerca dos estudos atuais sobre a governança, o que se pretende auxiliar neste trabalho científico, entrelaçando-o com os direitos fundamentais. Ademais, o fortalecimento de uma boa governança recrudescerá o sistema jurídico de direito público como um todo, em razão da sua identificação com as normas imperativas à própria administração pública. Estudar a boa governança significa estudar a própria administração pública, o que salienta o relevo das reflexões neste campo do conhecimento jurídico.

### 1 Governança: aspectos históricos, conceituais e caracterização

Há palavras que somente com o decorrer do tempo passam a ter uma significação própria, mais precisa, diferenciando-se de outras palavras, outrora sinônimos. É o caso das palavras governo e governança, usadas indistintamente no decorrer dos séculos. Não é sem razão que alguns estudiosos, a fim de identificar o bom ou o mal governo ou governança, remetem às pinturas de Lorenzetti do

séc. XIV, conhecidas como *Alegoria do bom e mau governo*, estampadas em enormes paredes na Sala dos Nove ou Sala do Conselho, em Siena, Itália<sup>2</sup> (KJAER, 2011, p. 1; PLATTNER, 2013, p. 18).<sup>3</sup>

O uso indiscriminado dos termos governo e governança no decorrer dos tempos também se fundamenta na etimologia comum destas palavras, que remete ao grego, mais especificamente a *kubernân*, a significar dirigir, guiar, orientar (HOUAISS, VILLAR; FRANCO, 2007, p. 1469; KJAER, 2011, p. 3; PLATTNER, 2013, p. 18).<sup>4</sup>

Somente a partir da década de 1980 é que a palavra governança começou a ser utilizada com significado distinto de governo, a denotar algo a mais, que vai além, a tomar um grande impulso com as construções teóricas oriundas do Banco Mundial, especialmente no ano 1992, com o conhecido documento *Governance and Development*.<sup>5</sup> (GONÇALVES, 2006; PLATTNER, 2013, p. 17; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110; DOORNBOS, 2003, p. 3).

Entretanto, por mais que a distinção entre governo e governança tenha se firmado, o caráter polissêmico desta última ainda é constante. Frederickson et al. (2012, p. 5147-5148) identificam ao mínimo três concepções de governança, a primeira referenciada à administração pública e implementação de políticas, a segunda similar ao movimento conhecido como *New Public Management*,<sup>6</sup> e a terceira associada a uma ideia de fragmentação, declínio da soberania e acréscimo das relações laterais e interinstitucionais. No mesmo sentido Kjaer (2011, p. 3), apresenta três compreensões, quais sejam, governança enquanto rede de relações, governança numa perspectiva global e governança como exercício do poder, tanto na construção de regras quanto no exercício e resolução de conflitos.

Ao manter a multiplicidade significativa da palavra governança, Rhodes (1996, p. 653-660) observou o uso da palavra identificada com seis conceituações básicas, a começar com o estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sociocibernético e redes auto-organizadas. Para o autor britânico, “*governance refers to self-organizing, interorganizational networks*”,<sup>7</sup> a denotar a ideia de interdependência entre organizações, em contínua interação dos membros em rede, com regras construídas negociadamente e com elevada autonomia em relação ao Estado.

A pesquisadora filipina Cariño (2004, p. 1-4) identifica governança com o compartilhamento do poder, diferentemente de quem governa com a imposição de regras e com o uso da força e do controle. A governança requer que as lideranças conduzam a sociedade no caminho do de-

<sup>2</sup> As pinturas de Lorenzetti, ao retratar o bom governo, externam ordem, justiça e paz, a resultar em plena harmonia. Já o mau governo retrata o caos, a tirania, a desordem, a crueldade, a guerra, entre outras alegorias malévolas. Ver em Web Gallery of Art (2014).

<sup>3</sup> As reflexões sobre o governo e o exercício do poder são muito antigas e podem ser encontradas no Oriente, com Kautilya, no famoso escrito *Arthashastra*, e no Ocidente, com a filosofia clássica, da qual se sobrelevam a República de Platão e a Política de Aristóteles. Entretanto, como é óbvio de supor, inexistem reflexões sobre a governança na forma como atualmente este termo é compreendido.

<sup>4</sup> Plattner (2013, p. 17) afirma: “o ponto de referência na reemergência do tema foi a publicação em 1992 de um influente relatório do Banco Mundial intitulado ‘Governança e Desenvolvimento’.” (tradução nossa).

<sup>5</sup> Governança e Desenvolvimento (tradução nossa).

<sup>6</sup> Nova Gestão Pública (tradução nossa). A nova gestão pública situa-se no contexto da primeira onda de reformas do Estado ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, focada na reificação do mercado (terceirizações e privatizações, por exemplo) e em reformas gerenciais, com a absorção, no setor público, de práticas da iniciativa privada (BEVIR, 2009, p. 9-14).

<sup>7</sup> “governança refere-se à auto-organização, rede interorganizacional.” (tradução nossa).

envolvimento, com transparência e responsabilização. Em sentido análogo encontram-se Börzel e Risse (2010, p. 114) ao definirem “*governance as the various institutionalized odes of social coordination to produce and implement collectively binding rules, or to provide collective goods.*”<sup>8</sup>

Bevir (2009, p. 3-14) discorre sobre a relação entre governança e o conjunto de reformas ocorridas na espacialidade pública nas décadas de 1980 e 1990, na crença de uma dependência crescente do Estado de outras organizações, especialmente na execução de políticas, diferentemente da concepção de governança global, a subsistir mesmo na ausência do Estado, e do uso mais comum da terminologia governança, a se referir a quaisquer modelos de gestão, inclusive o burocrático. Aliás, o surgimento da terminologia *new governance*<sup>9</sup> associa-se à primeira ideia deste parágrafo, mais especificamente com a segunda onda de reformas do Estado, posterior à nova gestão pública, com o foco em redes de atuação, parcerias e inclusão, a buscar a participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos individualmente considerados.

Em razão da importante influência nessas considerações conceituais, importa trazer a conceituação do Banco Mundial em 1992, para quem “*governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.*”<sup>10</sup> (WORLD BANK, 1992). Esta não foi a primeira vez que o Banco Mundial utilizou a expressão, entretanto, foi a conceituação que primeiramente se consolidou, até porque o documento é intitulado *Governança e Desenvolvimento*. Em 1989, no relatório *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*,<sup>11</sup> o Banco Mundial já tinha definido: “*governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs.*”<sup>12</sup> (WORLD BANK, 1989).

No ano 1991, com o documento *Managing Development: the governance dimension – a discussion paper*,<sup>13</sup> o Banco Mundial enfatiza a busca do desenvolvimento, para o qual é essencial a eficiência e a responsabilidade no setor público, bem como a transparência e a previsibilidade do sistema normativo para as atividades econômicas (WORLD BANK, 1991). A conceituação de 1992 é repetida em 1994 no *Governance: The Bank’s Experience*,<sup>14</sup> que ressalta três dimensões da governança (somente os dois últimos na competência do Banco): o regime político; o processo na qual a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais do país para o desenvolvimento; e a capacidade dos governos em designar, formular e implementar políticas (WORLD BANK, 1994).

<sup>8</sup> “governança como as variadas formas institucionalizadas de coordenação social para a produção e implementação coletiva de normas obrigatórias, ou fornecer bens coletivos.” (tradução nossa).

<sup>9</sup> nova governança (tradução nossa).

<sup>10</sup> “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

<sup>11</sup> África subsariana: da crise para o desenvolvimento sustentável (tradução nossa).

<sup>12</sup> “governança é concebida como o exercício do poder político para a gestão dos assuntos da nação.” (tradução nossa).

<sup>13</sup> A gestionar o desenvolvimento: a dimensão de governança – um trabalho para a discussão (tradução nossa).

<sup>14</sup> Governança: a experiência do Banco Mundial (tradução nossa).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, na busca do desenvolvimento humano sustentável, em importante trabalho nominado *Reconceptualising Governance*,<sup>15</sup> conceituou governança:

*In this paper governance is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences. (UNPD, 1997, p. 9).*<sup>16</sup>

Os americanos Weiss e Thakur (2011, p. 28), na obra *Global Governance and the UN: the unfinished journey* (2010, p. 28),<sup>17</sup> integrante do projeto das Nações Unidas de resgate histórico (*United Nations intellectual history project*), conceituam governança como “[...] *the sum of laws, norms, policies, and institutions that define, constitute, and mediate relations among citizens society, market, and the state – the wielders and objects of the exercise of public power.*”<sup>18</sup> Não deixa de ser este o caminho também esposado por Stocker (2002, p. 17) e suas cinco proposições para uma teoria da governança, alicerçadas na elaboração e execução coletiva de normas, o que remete a uma outra compreensão de processo de tomada de decisões e execução quando comparado ao tradicional modelo burocrático ou até mesmo ao modelo gerencial.

A fim de alimentar reflexões na Universidade das Nações Unidas, Hyden e Court (2002, p. 8-13) avaliam as quatro principais perspectivas de governança associadas ao desenvolvimento:

- a) administração pública, cimentada na ideia de processo em colaborativas relações externas à espacialidade pública;
- b) relações internacionais, na concepção de processo e definição de regras na arena internacional;
- c) políticas comparadas: oriundas pós-colapso comunista, com ênfase nas regras institucionais que norteiam os processos decisórios, produto da ação humana, assim, uma atividade para a efetivação dos ideais democráticos;
- d) agências internacionais de desenvolvimento: a definição extremamente ampla de governança dificulta a diferenciação com as políticas e administração, bem como perde a distinção com os aspectos econômicos.

A fim de chegar a um termo seguro, os autores propõem a seguinte definição de governança: “[...] *refers to the formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate the public*

<sup>15</sup> Reconceptuando Governança (tradução nossa).

<sup>16</sup> “Neste trabalho governança é definida como o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de uma nação. São os complexos mecanismos, processos, relações e instituições nas quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças.” (tradução nossa).

<sup>17</sup> Governança global e as Nações Unidas: uma jornada inacabada (tradução nossa).

<sup>18</sup> “conjunto de leis, normas, políticas e instituições que definem, constituem, e mediam relações entre os cidadãos, a sociedade, o mercado e o Estado – os agentes e os objetos do exercício do poder público.” (tradução nossa).

*realm, the arena in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions.*"<sup>19</sup> (HYDEN; COURT, 2002, p. 130).

O tailandês Punyaratabandhu (2004, p. 1), integrante do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, compreende o termo governança associado a três questões-chaves: responsabilização, transparência e participação. Kaufmann e Kraay (2008, p. 6), em pesquisa para o *World Bank Research Observer*, conceituam governança pela forma na qual o poder é exercido, a incluir a escolha e controle dos governos, as condições para formular e executar políticas, a forma como os cidadãos são considerados e a interação institucional para as questões econômicas e sociais.

Objetivando impulsionar o debate no Brasil, o Tribunal de Contas da União (2013, p. 18) definiu, como orientação à administração pública federal, governança essencialmente como "os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade." Nota-se que se trata de uma conceituação focada mais intensamente no controle da administração pública, não obstante o referencial reconheça o papel do cidadão e da sociedade. É neste contexto que se diferencia a governança (avaliar, direcionar e monitorar) da gestão (planejar, executar, controlar, agir), a primeira com uma considerável permeabilidade com os cidadãos e a sociedade, e a segunda mais adstrita aos fatos internos da administração pública.<sup>20</sup>

Em caminho similar está o documento do Ministério das Finanças da Holanda intitulado *Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?*,<sup>21</sup> do ano 2000, no qual se compreende a governança enquanto um conjunto de relações com as partes interessadas na definição de objetivos organizacionais, a criar salvaguardas para que esses objetivos sejam alcançados pelo órgão responsável pelas partes interessadas. Porém, ao avançar no conceito de governança governamental, há a identificação conceitual com quatro elementos: gestão, controle, supervisão e responsabilização. De qualquer forma, resta o liame com elementos externos ao setor público.

Também no sentido de identificar governança com aspectos de administração, muito próximo do que se poderia abranger em um conceito de governo em razão da identificação com a espacialidade estatal, encontra-se a definição do liberal Fukuyama (2013, p. 350): "*governance as a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not.*"<sup>22</sup> Para ele, a boa governança é adstrita, basicamente, à capacidade governamental em elaborar e executar políticas públicas, a desconsiderar completamente a dimensão democrática.

<sup>19</sup> "refere-se à formação e administração das regras formais e informais que regulam o domínio público, a arena na qual os atores estatais, econômicos e sociais interagem para construir decisões." (tradução nossa).

<sup>20</sup> "Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas." (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 21).

<sup>21</sup> Governança governamental: governança corporativa no setor público, porque e quando? (tradução nossa).

<sup>22</sup> "governança como a habilidade do governo em fazer e executar regras e prestar serviços, independentemente se o governo é democrático ou não." (tradução nossa).

A Comissão Europeia, por sua vez, no ano 2001, em documento intitulado *Livro Branco*, consciente do paradoxo da responsabilidade imputada pelos cidadãos aos agentes públicos na solução dos problemas europeus e da falta de credibilidade nas instituições públicas por esses mesmos cidadãos, entendeu a reforma da governança com um dos seus quatro objetivos primordiais, calcada na “abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p. 2). Neste relatório, governança é definida como o “conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p. 5). Por mais que o conceito de governança esposado no Livro Branco não enfatize a dimensão democrática da governança, a sua fundamentação está alicerçada nesta finalidade, sem olvidar que ao elencar os princípios da boa governança a abertura e a participação estão presentes (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p. 7).

Após 260 contribuições ao Livro Branco em consulta pública, a Comissão Europeia elaborou, em 2003, o Relatório da Comissão Europeia sobre Governança, a respaldar os princípios informadores da governança trazidos no Livro Branco, além de ressaltar a legitimidade democrática e a subsidiariedade. No mesmo caminho estão o fortalecimento da democracia regional e local, o envolvimento da sociedade civil e a interação às redes não hierárquicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 14-16, 17, 34-35).

Essa forma de compreender a governança pela União Europeia tem repercutido nas pactuações com outros países, como é o acordo feito com os países da África, Caribe e Pacífico (77 países), conhecido como Acordo de Cotonou, a fim de regular as relações desses países de 2000 a 2020, que também tem por base a boa governação.

Não obstante os diversos entendimentos esposados, um dos pontos de comunhão existentes entre os estudiosos do assunto e instituições envolvidas nessa temática, conforme se observou nas conceituações exemplificativas e documentos oficiais, é a compreensão da governança como um agir em conjunto, articulado, interdependente, em rede com os diversos atores interessados, integrantes ou não das espacialidades pública e estatal. Denota a ideia de abertura e flexibilidade, com marcos regulatórios objetivos, associada à necessária responsabilização e transparência.

Eis porque a governança não deve ser confundida com o governo e a governabilidade. O governo se refere mais especificamente à dimensão estatal do exercício do poder, enquanto a governabilidade, também atrelada à dimensão estatal, refere-se às condições para o exercício do poder e da autoridade, a englobar a política e as relações entre os poderes. Governo e governabilidade fincam raízes na espacialidade estatal. A governança, por si, extrapola, antecipa e ultrapassa essas dimensões do governo e da governabilidade, como o resultado da interação dos diversos atores privados, estatais e públicos não estatais (GONÇALVES, 2006; MATOS; DIAS, 2013, p. 17-24; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113; STOCKER, 2002, p. 17).

## 2 Dos direitos humanos e fundamentais e a ordem constitucional de 1988

Os direitos fundamentais identificam-se com os direitos do homem, por mais que se trate de categorias distintas, enquanto direitos históricos. Os direitos humanos são inerentes ao homem, à sua dignidade, à sua natureza, a imbricar uma reflexão jurídica e axiológica, independentemente da sua posituação em uma determinada ordem jurídica (BOBBIO, 1992, p. 2; CAMPOS, 1991, p. 4, 57-64; NINO, 1989, p. 14-25).

Entretanto, é majoritária na doutrina a compreensão da universalidade dos direitos humanos, válido para todos com base em instrumentos internacionais de pactuação, em contraposição aos direitos fundamentais, que nada mais são do que os direitos humanos positivados em uma determinada ordem constitucional (LUÑO, 1995, p. 31; CANOTILHO, 1999, p. 369; ALEXY, 1993, p. 21-31).

Antes da modernidade não houve condições suficientes para o surgimento dos direitos fundamentais, até porque a concepção de liberdade e individualidade na antiguidade somente subsistia na compreensão do homem enquanto integrante de uma sociedade e não enquanto indivíduo autônomo. É no medievo, influenciado pela escolástica, que se avançará na aceitação de direitos naturais da pessoa humana (LUÑO, 1995, p. 109-110; HENKIN, 1979, p. 4-5; CANOTILHO, 1999, p. 358).

Em razão da influência do jusnaturalismo, os séc. XVII e XVIII, especialmente em decorrência das declarações de direitos norte-americanas e francesas, alicerçam direitos fundamentais centrados em liberdades individuais, fruto do contexto histórico em que estavam inseridos como resposta aos reclamos da época (LUÑO, 1995, p. 114-120; HENKIN, 1979, p. 5-10).

A Revolução Francesa, sua Declaração de Direitos e respectivas constituições influenciaram fortemente o mundo ocidental do séc. XIX, como é o caso do direito à liberdade, igualdade, segurança e propriedade, compreendidos, na análise de Karl Marx, como direitos do homem egoísta, do homem burguês (HENKIN, 1979, p. 11; MARX, 1985, p. 39-47).

O séc. XIX, entretanto, muito mais do que afirmar os direitos das constituições francesas do séc. XVIII, significou uma forte resistência conteudística, seja pelo florescimento de ideias socialistas a se opor ao individualismo positivado, seja pelas transformações econômicas e sociais resultantes da forte industrialização e consequente pressão por direitos econômicos e sociais, o que resultou em avanços rumo aos direitos sociais (HENKIN, 1979, p. 14-17; LUÑO, 1995, p. 120-124).

Os direitos sociais do séc. XX também denotam a decadência do liberalismo e traduzem uma mudança de perfil do Estado, de uma matriz liberal para uma matriz social, de uma postura abstencionista para uma postura prestacional, sem deixar de observar os avanços conquistados pelos direitos anteriores. Não era mais possível ao Estado se abster de dar condições concretas para o desenvolvimento integral das pessoas (ANDRADE, 1987, p. 48-49; BONAVIDES, 2001, p. 223-232; HENKIN, 1979, p. 27).

É por essa razão que é mais apropriada a terminologia dimensões de direitos, a significar o acolhimento dos direitos anteriores, em nova perspectiva. É usual entre os doutrinadores uma



taxonomia, o que varia de acordo com o jurista. Porém, observam-se, mais precisamente, no mínimo três dimensões de direitos, presentes no constitucionalismo contemporâneo: direitos de liberdade e de participação política, a ressaltar a dignidade humana pela defesa estatal das liberdades de cada um; direitos sociais, forjados no ideal da igualdade, de caráter prestacional; e direitos de solidariedade, de cunho extraestatal, global, alicerçado em um direito comum dos povos, em que se enquadram o meio ambiente, a paz, o desenvolvimento, entre outros (HENKIN, 1979, p. 27; CANOTILHO, 1999, p. 362-363; BONAVIDES, 1997, p. 516-531; FERREIRA FILHO, 1999, p. 279-286).

É esse contexto que faz com que as normas de direitos fundamentais se encontrem no cerne das constituições atuais, a vincular todos os poderes e a própria espacialidade privada. É onde os direitos imprescindíveis para o desenvolvimento humano encontram-se presentes, com a obrigação do Estado em garanti-los. É onde a dignidade da pessoa humana toma corpo, a possibilitar a sua concretude factual no mundo vivido.

Deve o hermeneuta interpretar adequadamente as disposições constitucionais de direitos fundamentais, compreendendo-as na sua interdependência e entrelaçamento:

faz-se irretorquível o mandamento segundo o qual, em favor da dignidade, não deve haver dúvida, sendo que todos os princípios constitucionais devem ser respeitados ao máximo e de modo harmonioso, sem se render o intérprete às seduções de privilegiar uma só das gerações de direitos fundamentais, qualquer que seja. (FREITAS, 2002, p. 207).

Aliás, somente há direito fundamental quando há uma norma válida de direito fundamental, a ressaltar a maior amplitude do conceito de norma de direito fundamental do que do conceito de direito fundamental. Lembra-se que a norma é o resultado do trabalho interpretativo, o que vai depender de uma fundamentação jusfundamental correta (ALEXY, 1999, p. 47-73).

Sobre as normas de direito fundamental existentes, não somente em partes específicas do texto constitucional:

*Más conveniente que la fundamentación del concepto de derecho fundamental sobre criterios materiales y/o estructurales es su vinculación con un criterio formal, que apunte a la forma de la positivización. Por lo tanto, de acuerdo con este criterio, todos los enunciados del capítulo de la Ley Fundamental titulado "derechos fundamentales" son disposiciones de derechos fundamentales, independientemente del contenido y la estructura de aquello que sea estatuido por ellos. [...] No hay Duda que una serie de otras disposiciones de la Ley Fundamental [...] expresa una norma de derecho fundamental. (ALEXY, 1999, p. 66-70).*

Com base em expressas disposições de direito fundamental no texto constitucional é possível a adstrição de normas de direito fundamental, especialmente em enunciados semanticamente abertos, razão pela qual é possível vislumbrar dois grupos de normas de direitos fundamentais: o das oriundas diretamente da Constituição e o das normas respectivamente adstritas. O essencial é uma robusta fundamentação jusfundamental correta (ALEXY, 1999, p. 66-71).

Além disso, as normas podem enquadrar-se na categoria de princípios ou de regras, os primeiros enquanto mandatos de otimização, que podem ser efetivados em variáveis graus, usando-se

da ponderação no caso de colisão entre princípios; as regras, por sua vez, devem ser cumpridas na sua totalidade, e, no caso de conflito, uma delas deverá ser afastada, o que pode decorrer de uma regra de exceção (ALEXY, 1999, p. 85-87).

A teoria dos direitos fundamentais alexiana, de cunho estrutural, concebe as normas como qualificativas de pessoas ou ações, a determinar posições jurídicas e direitos subjetivos, que podem ser o direito a algo – ações positivas e negativas, as liberdades protegidas e as competências do cidadão e do Estado (ALEXY, 1999 p. 189-234).

Por fim, é de grande relevo para este estudo a compreensão dos direitos fundamentais no seu conjunto, ou seja, enquanto um feixe de posições fundamentais, distintas entre si, plurais, com base em disposições de direito fundamental: *“un derecho fundamental como un todo es un haz de posiciones fundamentales. [...] Al ensamblamiento de un haz de posiciones en un derecho fundamental corresponde entonces la adscripción de un haz de normas a una disposición de derecho fundamental.”* (ALEXY, 1999, p. 241-242).

Para Canotilho (1999, p. 1071-1079), a Constituição possui uma inequívoca superioridade hierárquico-normativa enquanto fonte primária da produção jurídica de outras normas, além da necessária conformação das ações de todas as funções estatais, a figurar no ápice da pirâmide normativa.

Ao lado dos direitos fundamentais definidos expressamente em determinada parte da Constituição, o jurista lusitano menciona os direitos fundamentais sem assento constitucional – extraconstitucionais e materialmente fundamentais – e os direitos fundamentais dispersos, localizados em outras partes do texto constitucional. Além disso, avalia o sistema constitucional português com base nos direitos, liberdades e garantias pessoais, políticas e dos trabalhadores e nos direitos econômicos, sociais e culturais, expressamente definidos na ordem constitucional, não enquanto direitos contrapostos, mas distintos e complementares (CANOTILHO, 1999, p. 374-380).

A ordem constitucional é considerada um sistema aberto de princípios e regras, os primeiros com uma função normogénica e sistémica, enquanto fundamentos das regras e sustentação da ordem jurídica. De qualquer forma, princípios e regras se entrelaçam a dar a forma ao sistema normativo (CANOTILHO, 1999, p. 1089-1101).

A ordem constitucional brasileira assegura um definido rol de direitos e garantias fundamentais – ver art. 5º e seguintes da Constituição Federal, com base na dignidade da pessoa humana, princípio e valor fundamental-constitucional, a fim de fundamentar “posições jurídico-subjetivas, isto é, normas definidoras dos direitos e garantias, mas também de deveres fundamentais. [...] como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica-valorativa.” (SARLET, 2001, p. 72-74).

A dignidade da pessoa humana também confere unidade à ordem constitucional quanto à adjudicação de sentido para a efetivação de um conceito material e aberto de direitos fundamentais, uma vez que se encontra na condição de elemento “fundante e informador” dos direitos fundamentais de todas as dimensões, já que toda a pessoa humana tem o direito de possuir direitos fundamentais (SARLET, 2002, p. 89-103).

A Constituição brasileira relevou a dignidade da pessoa humana à condição de princípio fundamental, imprescindível à hermenêutica constitucional, tanto dos direitos fundamentais elencados no rol expresso de direitos fundamentais, quanto dos direitos fundamentais dispersos no texto constitucional ou implícitos, do qual se extrai a sua fundamentalidade axiológica e jurídica.

Além disso, ressalva-se que a ordem constitucional pátria antepara em suas disposições direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões, de forma expressa, no catálogo do art. 5º e seguintes, como também em outros capítulos do seu texto. À comunidade jurídica cabe a tarefa de compreender e aplicar estes dispositivos, dado-lhes a devida eficácia no sistema jurídico brasileiro.

### **3 A boa governança e os princípios constitucionais da Administração Pública: há um direito fundamental à boa governança?**

O ponto fulcral deste artigo é perscrutar se há um direito fundamental à boa governança. Para o desenvolvimento adequado a esta finalidade, duas essenciais reflexões já foram feitas: a noção de governança e a compreensão mínima dos direitos fundamentais. Entretanto, não se avançou no que seja a boa governança, elementar para as próximas reflexões.

A título de resgate, mas sem querer retomar as considerações sobre governança, é possível observar na maioria das definições do termo – sem excluir outras possibilidades – a sua identificação com a ideia de abertura à sociedade e aos cidadãos, o agir em rede de forma articulada, o empoderamento social via instrumentos da democracia semidireta ou participativa. Obviamente que se trata de uma dimensão das várias trabalhadas pelos estudiosos e organismos internacionais, mas talvez aquela mais presente e salientada. Assim, a adjetivação “boa” ao termo governança agrega algo a mais ao termo em si, extrapolando-o.

Para o Banco Mundial (WORLD BANK, 1992, p. 1), “[...] *good governance is synonymous with sound development management.*”<sup>23</sup> Em sequência, o documento citado, ao discorrer sobre as falhas governamentais, afirma que o desenvolvimento não traz automaticamente a boa governança e que a pobreza, o analfabetismo e a falta de instituições fortes dificultam a sua efetivação. Em outras palavras, a governança não tende necessariamente à melhora, o que requer às pessoas que busquem permanentemente a boa governança (WORLD BANK, 1992, p. 10-11).

Em 1994, de forma mais precisa, essa agência internacional resumiu a boa governança como “[...] *predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.*”<sup>24</sup> (WORLD BANK, 1994, p. 7).

<sup>23</sup> “boa governança é sinônimo de sólida gestão para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

<sup>24</sup> “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito.”(tradução nossa).

Como as questões políticas não se encontram nas competências institucionais do Banco Mundial, as dimensões da transparência, da responsabilização e do Estado de Direito são focadas no desenvolvimento econômico e social para a redução da pobreza (WORLD BANK, 1994, p. 66).

A *Organisation for Economic Co-Operation and Development*<sup>25</sup> (OCDE), em meados da década de 1990, já defendia a interligação de ideias como boa governança, desenvolvimento participativo, direitos humanos, democratização, transparência, Estado de Direito e responsabilização como inerentes ao fim desenvolvimentista. O desenvolvimento participativo é concebido como essencial, seja pelo fortalecimento da sociedade civil e da economia pelo empoderamento de grupos que passam a influenciar políticas e controlar o poder político, seja por aumentar a eficiência, efetividade e sustentabilidade dos programas de desenvolvimento (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 6, 8).

A definição de boa governança para a OCDE tem por base as definições de governança do Banco Mundial, que denota “*the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development.*”<sup>26</sup> Em sequência é feita menção a três aspectos da governança: a forma do regime político, o processo pela qual a autoridade é exercida e a capacidade do governo em implementar e executar políticas. O documento também foca em quatro dimensões importantes da governança: o Estado de Direito, a gestão do setor público, o controle da corrupção e a redução dos gastos militares (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 1995, p. 14).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apresentou as seguintes características da boa governança:

*[...] participatory; sustainable; legitimate and acceptable to the people; transparent; promotes equity and equality; able to develop the resources and methods of governance; promotes gender balance; tolerates and accepts diverse perspectives; able to mobilise resources for social purposes; operates by rule of Law; efficient and effective in the use of resources; engenders and commands respect and trust; accountable; able to define and take ownership of national solutions; enabling and facilitative; regulatory rather than controlling; able to deal with temporal issues; service-oriented.*<sup>27</sup> (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 1997, p. 19).

A Comissão Europeia (2001, p. 7-8), por meio do Livro Branco sobre Governança, definiu que a União Europeia deve aplicar os princípios da boa governança em todos os níveis de atuação, cujo conteúdo está identificado com os seus princípios basilares: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Trata-se de uma compreensão da boa governança na sua dimensão essen-

<sup>25</sup> Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (tradução nossa).

<sup>26</sup> “o uso da autoridade política e exercício de controle na sociedade relacionado à gestão dos seus recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

<sup>27</sup> “Participativo; sustentável; legitimado e aceito pelo povo; transparente; promotor da justiça e igualdade; capaz de desenvolver os recursos e métodos da governança; promotor do equilíbrio de gêneros; tolerante e receptivo às diferenças; hábil na mobilização de recursos para fins sociais; atuação conforme o Estado de Direito; eficiência e efetividade no uso dos recursos; geração e comandos respeitosos e verdadeiros; responsável; capaz de definir e conduzir às soluções nacionais; hábil e facilitador; mais regulador do que controlador; capaz de negociar com questões temporais; serviços focados.” (tradução nossa).

cialmente democrática. Já o Relatório da Comissão Europeia acresce aos princípios do Livro Branco a legitimidade democrática e a subsidiariedade (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 34).

Para os indianos Pradhan e Sanyal (2011, p. 2-3), a boa governança deveria ser “[...] *conceptualized as a goal and as a process that accelerates growth, equity, and human development potential for the people and the society.*”<sup>28</sup> Para os autores, a ligação do desenvolvimento à boa governança pode ser compreendida em três sentidos. O primeiro é relacionado à governança democrática, que implica legitimidade, responsabilização e direitos humanos. O segundo concerne à governança efetiva, mais adstrita à capacidade de governo. O terceiro sentido centra-se na função de coordenação com outros atores. A boa governança é fulcralmente caracterizada pela participação, Estado de Direito, transparência, responsividade, justiça, inclusão, efetividade, eficiência e responsabilização.

Para Doornbos (2003, p. 3-4), não obstante uma postura crítica à maleabilidade conceitual da própria terminologia, do seu uso pelos organismos internacionais e a sua difícil aplicação prática, a boa governança está relacionada à forma como o governo ocorre ou deveria ocorrer, a abarcar uma valoração acerca de procedimentos, transparência e a qualidade dos processos de tomada de decisões.

Matos e Dias (2013, p. 37), com base nos documentos oficiais do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, assim discorrem:

O conceito de boa governança possui um componente normativo que informa como deve ser um bom governo. Refere-se a um modelo ideal que considera a dimensão política e econômica. No âmbito político abrange, por exemplo, a legitimidade democrática e os sistemas efetivos de prestação de contas; no âmbito econômico, podem ser incluídas a definição dos direitos de propriedade ou a aplicação dos princípios de gestão empresarial ao setor público.

Para Cariño (2004, p. 8, 14-15), um bom governo é suficiente onde seja necessário somente manter a paz e a ordem em uma economia de mercado, entretanto, em realidades pautadas por grandes desigualdades e transformações, a busca da boa governança pode ser uma alternativa. Por mais que as características de um mau governo e uma má governança possam ser similares, tais quais de um bom governo e boa governança, esta última possui a marca insofismável da descentralização da tomada de decisões, a permitir a participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos agentes econômicos privados, o que faz da participação e da responsividade elementos nucleares de uma boa governança.

A boa governança em um estado federal, como é o caso do Estado brasileiro, pode e deve ser compreendida em cada nível federativo, razão pela qual também é possível discorrer sobre a boa governança regional ou local, até mesmo porque a diversidade das federações remete a realidades distintas (CORRALO, 2014).

<sup>28</sup> “conceitualizada como um objetivo e um processo que acelera o crescimento, a justiça, e o desenvolvimento do potencial humano para as pessoas e a sociedade.” (tradução nossa).

Na esteira das reflexões de Freitas (2009, p. 9), a Carta dos Direitos Fundamentais e Nice elevou o direito a uma boa administração à condição de um direito fundamental na União Europeia, o que se encontra estampado no seu art. 41.<sup>29</sup> Essa disposição pode ser compreendida como uma norma implícita de direito fundamental na ordem constitucional brasileira, alicerçada nos princípios e regras expressas na Constituição, enquanto um verdadeiro “somatório de direitos subjetivos públicos”:

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 regem. (FREITAS, 2009, p. 220).

Em sequência, Freitas (2009, p. 22-24) elenca outros elementos que também corporificam o direito fundamental à boa administração pública, como a transparência, a dialogicidade, a imparcialidade, a probidade, a legalidade, a atuação preventiva e precavida e a eficácia.

Em outras palavras, quando a administração pública atua em plena sintonia com as normas constitucionais – princípios e regras –, está-se diante de uma boa administração pública, logo, concretizada. Ao não se observarem estas disposições vinculantes à administração, estar-se-á afastado da concretização desse direito fundamental, mais distante quanto maior for o distanciamento das normas que a vinculam.

Essa compreensão possui a devida fundamentação teórica, por óbvio, até porque “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro, pois qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito, para além da sua dimensão textual.” (FREITAS, 2002, p. 75). Não se interpreta por partes, considerando-se elementos desconcatenados do todo jurídico-constitucional.

A essas reflexões deve-se trazer novamente à tona as considerações teóricas de Alexy (1999, p. 66-71) acerca das normas de direito fundamental, que podem ser oriundas diretamente da Constituição ou adstritas a outras normas de direito fundamental, a depender de uma correta justificação baseada em direitos fundamentais. Da mesma forma, a construção de Canotilho (1999, p. 374-380), que concebe a existência de direitos fundamentais extraconstitucionais e materialmente fundamentais, e os direitos fundamentais dispersos, a considerar a ordem constitucional um sistema aberto de princípios e regras.

<sup>29</sup> “Artigo 41. 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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2002, p. 400).

O direito à boa administração, conforme já asseverado, é um direito fundamental. Poder-se-ia, em sucedâneo, considerar o direito à boa governança também um direito fundamental? A resposta é afirmativa.

A boa governança, conforme delineamentos conceituais já efetivados, remete a elementos nucleares daquilo que pode ser considerado uma boa administração, especialmente quando se tem por base a participação, a responsabilização e a transparência em um Estado Democrático de Direito. A boa governança denota a observância e o cumprimento dos preceitos constitucionais vinculantes à administração pública. Naturalmente, não seria possível cogitar a existência de uma boa governança sem considerar a legalidade, a moralidade, a publicidade, a impessoalidade, a motivação, a participação e o controle da administração e respectivos gestores.

A boa governança, entrelaçada às normas constitucionais norteadoras das atividades administrativas, constitui-se em norma de direito fundamental, enquanto fim a ser buscado pelas administrações públicas, em todos os níveis, na concretização dos deveres postos pela ordem jurídica cogente, a resguardar, elementarmente, a autonomia dos entes que integram o pacto federativo nacional.

## **Considerações finais**

Com base nas reflexões feitas nas seções deste artigo é possível chegar à conclusão de que o termo governança (para o setor público) tem sido utilizado, no decorrer dos tempos, com conteúdo similar à palavra governo. É a partir da década de 1980, especialmente com os aportes conceituais do Banco Mundial, que a expressão governança passa a ter uma definição mais específica, a ganhar uma grande difusão nas reflexões jurídicas e políticas.

Não obstante as divergências dos estudiosos e dos diversos organismos internacionais nessas últimas três décadas, é possível compreender, com bastante ênfase, a centralidade conceitual de governança em quatro dimensões essenciais: Estado de Direito, participação popular, responsabilização e transparência. Salienta-se a dimensão democrática, no caminho da democracia participativa ou semidireta, como nuclear para o entendimento da governança no setor público.

De qualquer forma, a governança não pode ficar restrita às definições de governo e governabilidade, pois estas se encontram bastante adstritas à espacialidade estatal, diferentemente da governança, a remeter à ideia de participação do cidadão e da sociedade civil organizada, de agir coletivo e de atuação em rede com os mais diversos atores sociais e econômicos.

Quanto aos direitos fundamentais, estes se imbricam com os direitos humanos, entretanto, enquanto estes últimos são inatos à pessoa humana e sua dignidade imanente, os primeiros encontram-se positivados em uma determinada ordem constitucional, a retirar daí a sua posição de fundamentalidade na ordem jurídica constitucional e infraconstitucional.

As dimensões de direitos fundamentais atualmente abarcadas nas constituições democráticas não surgem de imediato. É o resultado de sucessivos avanços que possuem origem no final do

séc. XVIII, com as declarações de direitos norte-americanas e francesas, a resguardar os chamados direitos fundamentais de primeira dimensão. As transformações econômicas e as pressões sociais do séc. XIX, por sua vez, impulsionarão importantes mudanças na compreensão dos direitos, o que acabou a ser devidamente absorvido no séc. XX com os conhecidos direitos sociais de segunda dimensão. Na esteira deste avanço, a partir da metade do séc. XX desdobram-se os direitos fundamentais de terceira dimensão, calcados na solidariedade entre os povos e no direito comum de manutenção da paz e de um meio ambiente preservado.

As dimensões de direitos fundamentais, que têm por centralidade a dignidade da pessoa humana, desenvolvem-se sem olvidar os avanços anteriores. É por isso que os direitos da segunda dimensão mantêm os direitos da primeira, da mesma forma a ocorrer com os direitos de terceira dimensão em relação aos dois primeiros. Ademais, não é possível deixar de observar a interdependência destas disposições, que se alicerçam mutuamente na formatação do sistema jurídico.

Na esteira de Robert Alexy os direitos fundamentais dependem da existência de norma válida de direito fundamental, o que ocorre não somente no catálogo de direitos fundamentais esculpido nos art. 5º e seguintes da Constituição Federal, mas que se encontram em outras partes do texto constitucional, além da adstrição de normas de direitos fundamentais. Para Joaquim Canotilho, é inquestionável a posição hierárquica da Constituição no ordenamento jurídico e do respectivo catálogo de direitos fundamentais, porém há direitos fundamentais sem assento constitucional, além daqueles dispersos no texto da Constituição, com a compreensão da ordem constitucional como um sistema aberto de princípios e regras.

No que tange à boa governança, parte-se das conceituações de governança para a sua definição. A existência da adjetivação significa, por si, a possibilidade de uma má governança. A boa governança, nesse sentido, requer um efetivo Estado de Direito, com regras claras e previsíveis para a espacialidade pública, para os cidadãos e para a sociedade civil; requer instrumentos de participação e controle social – cidadãos e organizações da sociedade – na atividade pública, a incluir também os atores do mundo econômico; requer a devida publicidade do que é feito na arena pública, o que é chamado de transparência, a permitir que todos tenham acesso a tudo o que se referir à gestão da coisa pública, salvo as situações excepcionais que possam comprometer a segurança do Estado ou da sociedade, para os quais há a possibilidade de sigilo; requer, também, a devida responsabilização dos gestores, política e administrativamente, pelo povo e por órgãos técnicos de controle.

É robusta a tese defendida por Juarez Freitas, com base na Carta dos Direitos Fundamentais na União Europeia, que o direito a uma boa administração se constitui em um direito fundamental no direito brasileiro. Na fundamentação do jurista gaúcho a boa administração é aquela que concretiza os preceitos fundamentais à administração pública em máxima medida, como é o caso da legalidade, da transparência, do controle, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade e da participação, apenas para citar algumas normas constitucionais.



Discorrer sobre a boa governança significa, necessariamente, adentrar no núcleo de uma boa administração, razão pela qual, com alicerce na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy e Joaquim Canotilho e também nas considerações de Ingo Sarlet e Juarez Freitas, apenas para citar os juristas de maior destaque neste trabalho científico, é possível afirmar a posição jusfundamental do direito à boa governança. Não há como dissociar a boa governança dos princípios e regras norteadores da administração pública, a justificar o direito à boa governança como norma de direito fundamental na ordem jurídica brasileira.

## Referências

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987.

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? *Regulation & Governance*, v. 4, p. 113-134, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/abstract>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

CAMPOS, Germán Bidart. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CARIÑO, Ledivina. The Concept of Governance. *From Government to Governance* (UN Public Administration Network), 2004. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre a Governança*. 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1401709632668&from=EN>>. Acesso em: 16 maio 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. Boa Governança Municipal. In: MACHADO, Edinilson Donisete; FREITAS, Riva Sobrado de; TAVARES, Ademario Andrae (Org.). *Direitos Fundamentais e Democracia* V. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1, p. 398-421.

DOORNBOS, Martin. "Good Governance": the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, v. 57, p. 3-17, 2003. Disponível em: <<http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/670A1/documents/MDoornbos-GoodGovernance-Metamorphosis.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREDERICKSON, H. George et al. *The Public Administration Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press, 2012. Disponível em: <[www.westviewpress.com](http://www.westviewpress.com)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, Juarez. *Discricionairiedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, 2013. Disponível em: <[www.scribd.com](http://www.scribd.com)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPE-DI, 14., 2006, Fortaleza. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

HENKIN, Louis. *The Rights of Man Today*. London: Steven & Sons, 1978.

HYDEN, Goran; COURT, Julius. Governance and Development. *World Governance Survey Discussion Paper 1*, 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance Indicators: where are We, where should We be going? *Policy Research Working Paper*, 2008. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/10/31/000158349\\_20071031085226/Rendered/PDF/wps4370.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/10/31/000158349_20071031085226/Rendered/PDF/wps4370.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011.

LUÑO, Antônio Enrique Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1995.

MARX, Karl. *A Questão Judaica*. São Paulo: Moraes, 1985.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. *Governança Pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013.

MINISTRY OF FINANCES OF NETHERLANDS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9., 2000, The Hague. *Anais...* The Hague, 2000. Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2014.

NINO, Carlos Santiano. *Ética y Derechos Humanos*. Barcelona: Ariel, 1989.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: Head of Publications Service, 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, i. 4, p. 17-28, 2013. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v024/24.4.plattner.html>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

PUNYARATABANDHU, Suchitra. Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels. *CDP Background Paper No. 4*, 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_background\\_papers/bp2004\\_4.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

PRADHAN, Rudra P.; SANYAL, G. S. Good governance and human development: evidence from Indian States. *Journal of Social and Development Science*, v. 1, i. 1, p. 1-8, 2011. Disponível em: <<https://www.econbiz.de/Search/Results?lookfor=%22Journal+of+social+and+development+sciences+%3A+JSDS.%22&type=PublishedIn&limit=20>>. Acesso em: 02 maio 2013.

RHODES, Roderick A. W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, v. 44, p. 652-667, 1996. Disponível em: <[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721\\_gouvernance/2.2.Rhodes\\_1996.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014.

SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. *Estudos Jurídicos: Unisinos*, v. 40, p. 72-78, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, p. 17-28, 2002. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2002. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reconceptualizing Governance*. 1997. Disponível em: <<http://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

WEB GALLERY OF ART. Disponível em: <[http://www.wga.hu/html\\_m/l/lorenz/ambrogio/governme/index.html](http://www.wga.hu/html_m/l/lorenz/ambrogio/governme/index.html)>. Acesso em: 04. abr. 2014.

WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. *Global Governance and the UN: the unfinished journey*. Bloomington: Indiana University Press, 2010. Disponível em: <[www.scribd.com](http://www.scribd.com)>. Acesso em: 25 fev. 2014.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em 03 fev. 2014.

WORLD BANK. *Managing development: the governance dimension*. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2014.

Data da submissão: 20 de junho de 2014

Avaliado em: 09 de setembro de 2015 (AVALIADOR A)

Avaliado em: 18 de janeiro de 2016 (AVALIADOR B)

Aceito em: 11 de abril de 2017