
A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: ANÁLISE DO CASO COLOMBIANO

Diana Carolina Valencia-Tello

Profesora Principal de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Especialista en Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario. Maestría, Doctorado y Post-Doctorado de la Universidad Federal del Paraná (Brasil).
E-mail: dianac.valencia@urosario.edu.co

Daniel Wunder Hachem

Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de del Paraná y de la Universidad Federal del Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doctorado y Maestría en Derecho de la Universidad Federal del Paraná. Post-Doctorado de la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia). Consejero Directivo de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Director del NUPED – Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano de la PUCPR. Abogado.
E-mail: danielhachem@gmail.com

RESUMO

O artigo pretende identificar o significado do conceito da boa Administração Pública no século XXI e seus impactos no Direito Administrativo, com destaque para o caso colombiano. O trabalho busca aprofundar sobre as origens do Direito Administrativo no Estado liberal, para posteriormente contrastar essas características com o Direito Administrativo e a boa Administração Pública no Estado de Direito Constitucional e Democrático do século XXI. Faz-se uma apresentação do conteúdo jurídico do direito fundamental a uma boa Administração Pública e suas principais características de acordo com a doutrina e os principais documentos legais que tratam do assunto, como a Carta Ibero-Americana dos Direitos e Deveres do Cidadão em relação à Administração Pública de 2013 e da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais de 2000. Por fim, o artigo descreve como esse novo conceito é aplicado na Colômbia, relatando algumas experiências adotadas naquele país com o objetivo de melhorar a qualidade da gestão pública.

Palavras chave: boa administração pública; Século XXI; transformações do Direito Administrativo; direitos fundamentais; Direito Administrativo Colombiano.

THE GOOD PUBLIC ADMINISTRATION IN THE XXI CENTURY: ANALYSIS OF THE COLOMBIAN CASE

ABSTRACT

The article aims to identify the meaning of the concept of good Public Administration in the 21st century and its impact on Administrative Law, with emphasis on the Colombian case. The paper makes some precisions on the origins of Administrative Law in the liberal State, to then contrast these characteristics with Administrative Law and good Public Administration in the constitutional and democratic rule of law of the 21st century. It makes a presentation of the legal content of the fundamental right to a good Public Administration and its main characteristics in accordance with the scholarship and the main legal documents dealing with the subject, such as the Ibero-American Charter of the Rights and Duties of the Citizen in relation to Public Administration of 2013 and the European Charter of Fundamental Rights of 2000. Finally, the article describes how this new concept is applied in Colombia, reporting some experiences adopted in that country with the aim of improving the quality of public management.

Keywords: *good public administration; XXI century; transformations of Administrative Law; fundamental rights; Colombian Administrative Law.*

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, o direito à boa administração é um conceito que está se tornando cada vez mais relevante devido à necessária transformação que a administração pública deve passar para melhorar seu relacionamento com os cidadãos e oferecer melhores bens e serviços que promovam o interesse geral das comunidades. O conceito não é novo, pois sempre, em teoria, a Administração Pública tem por objetivo promover o interesse geral de todos os cidadãos. Mas, no século XXI, o direito à boa administração adquire novas conotações, devido à necessidade de fortalecer os processos democráticos em todos os Estados, melhorando a participação e a responsabilização dos cidadãos, juntamente com a proteção dos direitos fundamentais de todos os indivíduos, em um mundo globalizado e interconectado.

É importante notar aqui, que desde o início do estado moderno, o Direito Administrativo tem sido uma das principais ferramentas com as quais governadores e governados contam no momento de materializar as formas de governo estabelecidas na Constituição e as leis (KRISTJÁNSDÓTTIR, 2013, p. 237-255). A maneira como esses postulados gerais se materializam muda em cada época, dependendo de múltiplas variáveis históricas e culturais que condicionam as interpretações de funcionários públicos e cidadãos.

Nesta ordem de ideias, o direito a uma boa administração representa uma “nova garantia de direito para as novas gerações” (CARRILLO DONAIRE, 2010, p. 1152), que busca explicitar a coerência que deve existir entre a Constituição e a ordem interna, nos Estados Democráticos e Sociais de Direito, com o objetivo de impactar positivamente a relação entre o Estado e os indivíduos.

À primeira vista, esse novo direito pode parecer mais do mesmo, mas como aponta corretamente o professor Jaime Rodríguez-Arana (2013), enfatizar a importância da boa administração refere-se ao contraste que existe com a experiência anterior de administrações públicas que não serviram as pessoas, nem fizeram objetivamente atendendo ao interesse geral.

Assim, tendo em conta o contraste apontado pelo Professor Rodríguez-Arana,¹ Este artigo pretende contrastar os fundamentos da boa administração pública no início do Estado moderno, em comparação com

¹ Para uma análise aprofundada do pensamento do autor sobre o assunto, consulte: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012a; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012b; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012c; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2010; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2007.

o que hoje é entendido como boa administração pública no século XXI.

Para desenvolver esta análise comparativa, o trabalho fará então alguns esclarecimentos sobre as origens do Direito Administrativo no Estado liberal, para então contrastar estas características com o Direito Administrativo e a boa administração pública no Estado de Direito Constitucional e Democrático. Na secção seguinte, serão apresentadas algumas precisões sobre as noções gerais de boa Administração Pública no século XXI. Posteriormente, serão analisadas as principais características que a Boa Administração Pública deve ter, para posteriormente descrever como esse novo conceito é aplicado na Colômbia. Na conclusão algumas considerações para futuras investigações serão apresentadas.

2. ORIGENS DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO ESTADO LIBERAL

A consolidação do Estado moderno foi um longo processo que exigiu vários séculos de lutas e alianças entre nobres e burgueses para centralizar o poder, declarando também a autonomia do monarca frente à igreja. Isso porque a Idade Média foi caracterizada pela dispersão de poder em várias autoridades, causando a existência de vários órgãos reguladores, jurisdições e tribunais com graus variados de legitimidade nas comunidades. (TAMANAH, 2008, p. 375-411). Para centralizar todo o poder à frente do Estado, dois aspectos fundamentais devem ser destacados aqui, o primeiro é a centralização do poder de fazer leis no Estado, e o segundo, não menos importante, é a consolidação de um aparato administrativo que representa o Estado e que tem o objetivo de fazer cumprir a lei, arrecadar impostos, julgar, entre outros.

Para Weber (2012, p. 78-79), uma das principais características do estado moderno é que ele institucionaliza um novo tipo de dominação legal que repousa sobre a validade de uma lei, racionalmente estabelecida, de tal forma que os membros da organização quando obedecem ao chefe “não obedecem a sua pessoa, mas a ordem impessoal, e, portanto, só são obrigados a dar obediência no âmbito das competências objetivas racionalmente delimitadas pelo ordenamento”.

Neste sentido, o início do Estado moderno é caracterizado pela racionalização do poder, que facilitou a expansão das estruturas administrativas de acordo com o modelo hierárquico e centralizado (que é um legado do antigo regime monárquico), reforçando gradualmente as

técnicas administrativas e expandindo o poder das burocracias, de acordo com as necessidades do momento (RODRIGUEZ-ARANA, 2009, p. 33). Neste momento, a necessidade imperiosa de ordem e segurança jurídica ajudou a consolidar as estruturas administrativas sob a chave da unidade de comando (BOBBIO *et al.*, 2010, p. 430), com funcionários capazes de estabelecer a última decisão de maneira unidirecional, isto é, sem permitir maior participação dos cidadãos. A este respeito, Alexis de Tocqueville (2010) Em seu livro sobre o Antigo Regime e a Revolução, ele afirma: “Eu admito que a centralização é uma grande conquista e concordo que a Europa nos inveja, mas afirmo que não é de modo algum uma conquista da Revolução. É, pelo contrário, um produto do Antigo Regime, e acrescentarei que é a única coisa na constituição política do Antigo Regime que sobreviveu à Revolução, porque era a única coisa que poderia acomodar o novo estado social que esta Revolução gerou”.

Consequentemente, nesta fase inicial do Estado, a boa administração está relacionada à centralização de poder, através da existência de um órgão administrativo com capacidade para cumprir e fazer cumprir a lei para garantir a ordem e a segurança jurídica exigidas pelas comunidades, em que uma das prioridades era evitar a todo custo o desrespeito aos princípios de liberdade e igualdade de todos os cidadãos, proclamados pela Revolução, a fim de acabar com os velhos privilégios dos nobres sob o Antigo Regime.

Por essa razão, Giannini (2010, p.67) afirma que, do ponto de vista político, o Direito Administrativo está vinculado ao autoritarismo, porque a natureza autoritária da ação administrativa em relação aos cidadãos é uma técnica legal que nasceu por razões políticas no Estado burguês. É importante, no entanto, perceber que, se a realidade política antes e depois da Revolução Francesa era igualmente autoritária, isso não significa que ela se manteve autoritária da mesma forma.²

O caráter autoritário do Direito Administrativo vai se manifestar mais claramente na Europa continental do século XIX, porque os discursos sobre direitos e liberdades se baseiam mais no Estado e seus direitos do que na Constituição e nos direitos fundamentais dos cidadãos. (FIORAVANTI, 2007, p. 108), levando à limitação do Estado por Lei confundida com o estado de direito criado pelo Parlamento. Neste contexto, falar da centralidade da dignidade do ser humano para justificar as decisões da Administração Pública é toda uma utopia.

² Sobre o assunto, veja: GABARDO; HACHEM, 2010.

Assim, uma boa administração pública é aquela que garante a dominação racional por meio da organização contínua e regulada por cargos oficiais, esta que deve, não apenas garantir a formação especializada de funcionários públicos para realizar o trabalho, mas também delimitar objetivamente as áreas de competência, determinando a distribuição das obrigações e a hierarquia dos cargos com o objetivo de exercer controles e efetiva fiscalização sobre as atividades exercidas por todo o aparato burocrático (WEBER, 2012, p. 79-81).

Sob a perspectiva racional, a Lei que governa o Estado é construída com base na grande dicotomia entre o público e o privado; entre iguais e desiguais. Assim, o Estado, representado por sua Administração Pública, caracteriza-se por manter relações desiguais, isto é, relações de subordinação entre governantes e governados, entre aqueles que detêm o poder de governar e os que têm o dever de obedecer. (BOBBIO, 1989, p. 15.).

Nessa ordem de ideias, o Direito Administrativo visto como Lei Estadual é criado com base na ideia de superioridade do Estado e seu poder soberano sobre a sociedade. Em contraste com o Estado, as relações são apresentadas na sociedade (sociedade natural, como é descrita *ius-naturalistas*, ou sociedade de mercado na idealização de economistas clássicos), que se caracterizam por pertencer à esfera privada e, portanto, são relações entre iguais ou coordenação. São relações reguladas pelo Código Civil, como um direito baseado na igualdade dos indivíduos pertencentes à sociedade (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2009, p. 16).

Direito Administrativo como Lei Estadual positiva, baseada na ideologia do estatismo liberal, embora não seja uma Lei codificada (como o Direito Civil), é uma lei criada como um sistema fechado e autossuficiente, dotado de instituições específicas e princípios gerais elaborados pela ciência jurídica. O Direito Administrativo existe porque a Administração Pública³ precisa de uma lei específica baseada no poder soberano do Estado em um nível superior ao da lei da sociedade civil. Portanto, não se pode admitir que o Estado como Administração se submeta com sua autoridade a um regime jurídico civil ordinário (FIORAVANTI, 2007, p. 111).

Ademais, a criação de um sistema fechado e auto suficiente, especial para a Administração Pública, assegurou que a Administração

³ Aqui a Administração Pública é entendida no seu sentido mais amplo, isto é, como o órgão encarregado de desenvolver o conjunto de atividades diretamente designadas para a execução concreta de tarefas consideradas de interesse público ou comum, em uma comunidade ou organização estatal. BOBBIO *et al*, 2012, p. 10.

estaria sempre subordinada à lei e, portanto, todos os atos obedeceriam ao princípio da legalidade, fundamental para proteger os direitos de cidadãos sem a necessidade de apelar aos juízes. Dessa forma, considerou-se que a aplicação da norma à realidade era um procedimento automático, ou seja, livre de qualquer avaliação subjetiva ou política por parte do funcionário público competente.

Para Weil (1977, p. 12-13), ao estabelecer o princípio da separação de poderes entre as autoridades administrativas e judiciais,⁴ procurava impedir que os tribunais perturbassem a Administração e, por isso, nesta primeira etapa do Estado liberal, proibiu-se o conhecimento dos litígios das quais a Administração Pública era parte. O poder judicial, cuja missão natural era resolver litígios que declaram o direito, foi enfraquecido e diminuído, já que a desconfiança em perturbar as operações dos órgãos administrativos era tal que o próprio juiz administrativo evitava opor-se à Administração. Assim, um poder judicial incapaz de julgar a Administração é um poder judicial que não tem autonomia e independência para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Deste modo, o Direito Administrativo torna-se o Direito positivo do Estado, que representa a autoridade do próprio Estado, o que é feito colocando-se o núcleo do poder público soberano no Estado, ou seja, além da Constituição, em uma área que não podem e não devem ser alcançados pelos indivíduos. Ainda assim, esse poder do Estado é entendido como não arbitrário, porque é um poder padronizado que visa gerar regras aplicáveis a todos, buscando segurança jurídica tanto dentro da sociedade quanto dentro das estruturas administrativas, através da certeza do direito. (FIORAVANTI, 2007, p. 111-112). No Estado liberal de Direito, a Administração Pública tem uma função marginal e subsidiária, embora para muitos teóricos exerça um papel insubstituível como ponte entre a sociedade e o Estado. (BOBBIO et al, 2012, p. 431).

Para Pietro Costa (2008, p. 66), a construção do Estado como um aparato de comando durante a época militar, permitiu que o Estado fosse mantido longe da sociedade, embora aparentemente se buscava informar e incentivar o desenvolvimento. Portanto, o Estado e a sociedade são dimensões opostas, onde a máquina do Príncipe persegue a realização de valores próprios que não coincidem com os da sociedade que comanda.

A doutrina mais desenvolvida do Estado de Direito afirmará que os direitos dos indivíduos se baseiam em um ato soberano de autolimitação

4 Sobre o assunto, veja: CORVALÁN, 2015, p. 225-256.

do Estado, pois se as liberdades são baseadas nas normas do Estado, deve-se admitir que há um direito fundamental a ser tratado de acordo com as leis do Estado (FIORAVANTI, 2007, p. 118-120).

A justiça administrativa é um remédio ineficaz contra os atos arbitrários da Administração Pública⁵, porque foi concebido e estruturado de modo a não comprometer o princípio básico da soberania do Estado, uma vez que a Administração não poderia ser implicada em um julgamento entre pares como qualquer. Assim, em um sistema político baseado em princípios de caráter estatista, é difícil para o juiz ser completamente livre para proteger os direitos individuais em momentos em que se choca com as razões da autoridade. O juiz não se baseia na Constituição ao julgar, mas sim na expressão da soberania do Estado, de tal maneira que não pode ser um terceiro neutro (FIORAVANTI, 2007, p. 120). Como bem pontua Rodríguez-Arana (2009, p. 23), “o Direito Administrativo era concebido em função da própria Administração Pública e ao amparo da necessária estabilidade de boas leis”.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para Giannini, até finais do século XIX o Estado liberal entra em crise devido principalmente ao fato de que os direitos políticos deveriam ter sido reconhecidos a camadas mais amplas de cidadãos, de tal forma que, quando o sufrágio universal é imposto, o tipo sociológico do Estado muda. Assim, de um Estado de classe única se passou a um Estado de pluralidade de classes, mas essa mudança não foi percebida pela ciência jurídica da época, o que é demonstrado ao se verificar que as Constituições quase em todo lugar continuavam imutáveis. Essa falta de compreensão sobre as mudanças sociais foi respondida pelo Estado com políticas nacionalistas que se caracterizavam pelo descumprimento administrativo dos preceitos constitucionais (GIANNINI, 1991, p. 76-77).

No começo do século XX, com a chegada do Estado de pluralidade de classes nas sociedades industrializadas a Administração Pública começa a fornecer vários serviços públicos, como ferrovias, telégrafos, educação, saúde pública, entre outros. Segundo Duguit, à medida que a

⁵ Atualmente, no entanto, os modelos de justiça administrativa sofreram muitas transformações e avanços. Nesse sentido, veja: PERLINGEIRO, 2017, p. 167-205; ASIMOW, 2017, p. 129-165; CANE, 2017, p. 77-110.

Administração Pública se expande e intervém em mais serviços públicos, os cidadãos exigem melhorias na prestação desses serviços, em parte, devido aos processos acelerados de industrialização das sociedades. Assim, para Duguit (1913), a principal justificativa para o exercício do poder estatal está na prestação eficiente e contínua dos serviços públicos, não nas noções menos tangíveis de soberania ou direitos naturais.

Desta forma, na medida em que a Administração Pública cumpra com a prestação de serviços públicos, cumpre com sua missão (DURÁN MARTÍNEZ, 2015, p. 39-62), sem que seja necessário melhorar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, entende-se que a Administração Pública tem toda a competência para intervir e decidir “objetivamente” em razão de sua experiência e a condução centralizada dos recursos que tem no momento. A respeito o Professor Jaime Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56) afirma:

Simplemente, a Administração foi tomada, durante o apogeu do Estado Social que denomino estático, por grupos políticos e para ela serviram quase exclusivamente. Em vez de explicar e justificar suas decisões, ele se trancou em uma torre de marfim e decidiu fechar-se à sociedade consciente de que as partes controlavam o resto dos poderes para acampar, mais ou menos, na impunidade. Neste contexto, a administração pública cresceu e cresceu sob o seu guarda-chuva. Surgiram todos os tipos de estruturas públicas, na maioria das vezes sujeitas ao direito privado, para dar abrigo à legião de pessoal de origem política que tinha de ser colocada para pagar os serviços prestados. As manifestações da má administração pública não esperaram.

No século XX, a legislação administrativa deveria ser revisada de acordo com os parâmetros constitucionais que buscavam a efetivação dos direitos. A respeito, Giannini (1991, p. 76-77) considera que a legislação administrativa deveria ter sido revista pelo menos em três sentidos. O primeiro e mais óbvio, é que as Administrações tiveram que executar os preceitos constitucionais que foram inaplicados de forma fraudulenta ou simplesmente inaplicados, o segundo, deveria desenvolver uma legislação de justiça social e o terceiro, o Estado deveria intervir nos setores em que o poder político económico das classes privilegiadas poderia chegar a abusar de sua posição dominante frente a sociedade. Em particular, os preceitos constitucionais que deveriam ter começado a ser aplicados mais efetivamente no Direito Administrativo foram os direitos fundamentais, já que evidentemente o regime exorbitante da Administração permitiu em

muitas oportunidades a transgressão dos direitos dos administrados.

Em cada Estado as reformas na Administração Pública foram numerosas, mas a pesada tradição autoritária que acompanha o poder nos Estados dificultou em grande parte a eficácia das reformas. Em consequência, a ênfase colocada sobre *garantias ao direito a boa administração* busca contribuir na construção de um arcabouço teórico sólido que auxilie a mudança cultural que é requerida nos Estados, para garantir a efetividade dos direitos fundamentais em todos os níveis de governo.

Neste contexto, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em Nice em 2000, inovou ao converter o *princípio* - até então tratado apenas a partir de uma perspectiva objetiva - em *direito fundamental*, concedendo também uma dimensão subjetiva que poderia ser exigida. (FUENTAJA PASTOR, 2008, p. 137). É nesse ponto que os autores demonstram seu pioneirismo, identificando-o como o primeiro documento legal a elevar a boa administração ao status de genuíno direito fundamental do cidadão. (SÖDERMAN, 2001, p. 11; FERNÁNDEZ TOMÁS, 2001, p. 103).

A proclamação da Carta foi o resultado da necessidade que se seguiu de acompanhar, no âmbito do direito comunitário, a forte tendência dos Estados membros de assegurar a proteção dos direitos humanos em suas Constituições internas e nos tratados internacionais.⁶ Isto porque o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais é uma das bases sobre as quais a entidade supranacional se apoia (RODRÍGUEZ BEREJO, 2001, p. 11). Na América Latina, a Carta Ibero-Americana de Direitos e Deveres do Cidadão em relação à Administração Pública também determina no Primeiro Capítulo “o reconhecimento do direito fundamental do indivíduo à boa Administração Pública e de seus componentes de direitos e deveres” (CLAD, 2013).

Embora a Carta não seja vinculativa para os Estados signatários, é importante porque fornece elementos valiosos para interpretar esse novo direito. Para entender melhor o que é o direito fundamental a boa Administração Pública, a seção seguinte analisará o conteúdo legal e o alcance deste conceito no século XXI.⁷

6 O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, cuja validade teve início em dezembro de 2009, incorporado através de seu art. 6º, 1, a Carta dos Direitos Fundamentais de Nice ao conjunto normativo que rege a União Europeia, conferindo explicitamente o mesmo valor jurídico aos tratados estruturantes da entidade comunitária.

7 Para uma perspectiva mais geral das mudanças na Administração Pública e no Direito Administrativo no século XXI, ver: BITENCOURT NETO, 2017, p. 207-225; BACHILO; SHMAKOV, 2017, p. 11-21 e CORREIA, 2016, p. 45-66.

4. CONTEÚDO LEGAL E ESCOPO DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

Para o professor Jaime Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56), a boa administração é um direito fundamental que “traz consigo um repensar do direito administrativo”, já que a centralidade do cidadão e sua participação ativa na formação dos interesses gerais perseguidos pelo Estado sugerem novos modelos de gestão pública que têm um impacto importante no Direito Administrativo. Isto porque, atualmente “os cidadãos têm o direito de exigir certos padrões ou normas no funcionamento da administração” (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2013, p. 23-56).

Na Europa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de Dezembro de 2000 estipulava explicitamente no artigo 41º o direito a uma boa administração. (UNIÓN EUROPEA, 2000), e, conseqüentemente, há atualmente muita doutrina e jurisprudência⁸ sobre como este princípio fundamenta o Direito Comunitário em diversos âmbitos da Administração Pública.

Em particular, o artigo supracitado estipula que: “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”. De acordo com o segundo numeral, este direito inclui em “particular”: (i) o direito de toda pessoa ser ouvida antes de qualquer decisão desfavorável; (ii) o direito de todo individuo a documentos que a afete, no respeito dos legítimos interesses de confidencialidade e sigilo profissional e comercial, (iii) a obrigação da administração de fundamentar as decisões. Além disso, o terceiro parágrafo determina o direito de reparação que cada pessoa tem pelos danos causados pelas instituições da Comunidade, e o quarto parágrafo indica que cada pessoa pode dirigir-se às instituições da União numa das línguas dos Tratados e deverá receber uma resposta nessa mesma língua. Na opinião de Natalia Aprile (2017), Artigo 41 da Carta “uma *disposição geral* que inclui vários sub-direitos e, como foi esclarecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, a sua enumeração não é exaustiva porque, ao utilizar a expressão “em particular”, o legislador europeu deixou a porta aberta a outros direitos não mencionados”.

Nesse sentido, o direito à boa administração inclui um conjunto de direitos que os cidadãos têm nos Estados Democráticos de Direito, que procuram garantir o uso adequado do poder por parte da Administração

⁸ Sobre jurisprudência a respeito do assunto, ver: CUCULOSKA, 2018.

Pública e devidos controles pelos cidadãos.⁹ Assim reconhece o Professor Jaime Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56) quando afirma:

Uma boa administração pública é aquela que cumpre as funções que lhe são próprias na democracia. Isto é, uma administração pública que serve objetivamente ao público, que realiza seu trabalho racionalmente, justificando suas ações e que é continuamente orientada para o interesse geral. Um interesse geral que no Estado social e democrático de Direito reside na melhoria permanente e integral das condições de vida das pessoas.

Desta forma, o direito à boa administração busca consolidar uma nova forma de governar, onde a participação dos cidadãos é fundamental para motivar a razão de ser da atividade da Administração Pública. Isso porque, no presente, governar não pode ser um processo unidirecional dos governantes para os governados, como nos tempos passados, mas deve ser um processo bidirecional, onde interações amplas e sistêmicas entre governantes e governados continuamente nutrem decisões públicas dentro das comunidades (KOOIMAN, 2005).

Neste contexto, os governos da Ibero-América adotaram a “Carta Ibero-Americana dos Direitos e Deveres do Cidadão em relação à Administração Pública.” na XXIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada na Cidade do Panamá em 18 e 19 de outubro de 2013 (CLAD, 2013). A elaboração da Carta foi confiada pelo Conselho Diretivo da entidade ao Professor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz.¹⁰ No preâmbulo da Carta, boa Administração Pública é definida como “uma obrigação inerente às Potências Públicas em virtude da qual a tarefa pública deve promover os direitos fundamentais do povo, promovendo a dignidade humana para que as ações administrativas harmonizem os critérios de objetividade, imparcialidade, justiça, harmonizem os critérios de objetividade”. imparcialidade, justiça, equidade e sejam fornecidos dentro de um prazo razoável”.

A Carta enfatiza a centralidade do ser humano como o começo e o fim do Estado, determinando também que uma boa Administração Pública tem uma tripla funcionalidade: (i) é um *principio* de aplicação geral do

9 Uma das modalidades de controle é justamente o controle social exercido pelos cidadãos. Nesse sentido, veja: BITENCOURT; BEBER, 2015, p. 232-253; BITENCOURT; PAESE, 2015, p. 293-311.

10 A ADMINISTRAÇÃO AO DIA. O professor Rodríguez-Arana escreverá a *Carta dos Direitos dos Cidadãos da Ibero-América*. 14/02/2013 Madri, Instituto Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1500246>>.

Direito Administrativo; (ii) é uma *obrigação* de toda Administração em particular, ao promover condições de liberdade e igualdade entre pessoas e grupos de maneira real e efetiva; e (iii) da perspectiva da pessoa, É também um autêntico e genuíno *direito fundamental*, dos quais derivam direitos concretos em favor dos cidadãos, a fim de garantir, na prática, a proteção da dignidade humana.¹¹

Nesse sentido, o direito à boa administração é um arcabouço teórico que permite abordar problemas organizacionais (logísticos, culturais, econômicos, etc.) que são apresentados em todas as Administrações Públicas, devido às dificuldades operacionais que as equipes de trabalho podem ter para garantir o pleno gozo dos direitos fundamentais, ou ao permitir maior participação com cidadania, ou garantir uma devida prestação de contas e estabelecendo como norte da Administração Pública a centralidade do ser humano como princípio e fim do Estado.

A Carta Ibero-americana é importante porque fornece uma explicação do significado deste direito, estabelecendo no número 25 do Capítulo Três que: “Os cidadãos são titulares do direito fundamental para boa Administração Pública, que consiste nas questões de natureza pública e são tratados com equidade, justiça, objetividade e imparcialidade, sendo resolvidas em tempo razoável para o serviço da dignidade humana”. O mesmo dispositivo estabelece que seu conteúdo, em particular, “consiste, entre outros, dos direitos indicados nos artigos seguintes, que podem ser exercidos de acordo com as disposições da legislação de cada país.”. O documento logrou desintegrar a composição legal deste direito geral nos parágrafos subsequentes do mesmo capítulo.

Em trabalhos monográficos sobre o assunto, antes da preparação da Carta, o Professor Jaime Rodríguez-Arana – redator do projeto – já lançava vinte e quatro princípios jurídicos que eram considerados centrais para o direito fundamental à boa administração pública, cuja obediência seria necessária para que esta fosse considerada respeitada.¹² Determina,

¹¹ Sobre este princípio, veja: MEZZAROBÀ; SILVEIRA, 2018, p. 273-293.

¹² O autor refere-se aos seguintes princípios, explicando imediatamente o conteúdo de cada um deles: 1. Princípio da legalidade; 2. Princípio do serviço objetivo aos cidadãos; 3. Princípio Promocional; 4. Princípio da racionalidade; 5. Princípio da igualdade de tratamento; 6. Princípio da eficácia; 7. Princípio das normas de publicidade, procedimentos e toda a tarefas administrativas no âmbito do respeito pelo direito à privacidade e reservas que confidencialidade credenciado ou de interesse geral motivos relevantes em cada caso, os procedimentos para a emissão de atos administrativos; 8. Princípio da segurança jurídica, previsibilidade e certeza normativa; 9. Princípio da proporcionalidade; 10. Princípio do exercício normativo do poder; 11. Princípio da imparcialidade e independência; 12. Princípio da relevância; 13. Princípio da coerência; 14. Princípio da boa fé; 15. Princípio da

também, trinta e um direitos específicos que advêm dessa síntese de direito, sem prejuízo de outros, demonstrando com isso, a extensão da proteção por ele concedida em seus tratos com as Potências Públicas.¹³ A maioria dos *princípios* e *direitos* derivados do direito fundamental à boa Administração Pública, proposta em seu livro, foi incorporada à Carta Ibero-americana, respectivamente, em seus segundos capítulos (números 2 a 24) e Terceiro. (26 al 46). Como você pode ver, o documento traz

confiança legítima; 16. Princípio do conselho; 17. Princípio da responsabilidade; 18. Princípio da facilitação; 19. Princípio da imprensa; 20. Princípio da transparência e acesso à informação de interesse geral; 21. Princípio da proteção da privacidade; 22. Princípio da ética; 23. Princípio do devido processo; 24. Princípio da cooperação. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012a, p. 169-172.

13 Finalmente, o direito geral fundamental dos cidadãos a uma boa administração pública pode ser especificado, entre outros, nos seguintes direitos subjetivos de ordem administrativa: 1. direito à motivação de ações administrativas; 2. direito a proteção administrativa efetiva; 3. direito a uma decisão administrativa dentro de um prazo razoável; 4. direito a uma resolução justa de ações administrativas; 5. o direito de apresentar pedidos escritos ou orais, de acordo com o estabelecido nas regras, registros físicos ou de computador; 6. direito à resposta oportuna e eficaz das autoridades administrativas; 7. direito de não apresentar documentos que já se encontrem na posse da administração pública; 8. o direito de ser ouvido sempre antes da adoção de medidas que possam adversamente afetá-los; 9. direito de participar de ações administrativas em que tenham interesse, especialmente por meio de audiências e informações públicas; 10. direito a compensação justa em casos de danos materiais ou direitos resultantes da exploração de serviços de responsabilidade pública; 11. direito aos serviços públicos e interesse geral de qualidade; 12. direito de escolher os serviços de interesse geral de sua preferência; 13. direito de opinar sobre o funcionamento dos serviços de responsabilidade administrativa; 14. direito de conhecer as obrigações e compromissos dos serviços de responsabilidade administrativa; 15. direito de apresentar alegações em qualquer altura durante o procedimento administrativo; 16. Direito de apresentar reclamações, reclamações e recursos perante a Administração; 17. direito de interpor recurso perante a autoridade judiciária sem ter de esgotar o procedimento administrativo anterior, de acordo com as disposições da lei; 18. Direito de conhecer as avaliações de entidades públicas e propor medidas para sua permanente melhoria; 19. direito de acesso aos arquivos administrativos que os afetam dentro da estrutura do respeito ao direito à privacidade e às declarações motivadas de reserva que, em qualquer caso, especificarão o interesse geral no caso específico; 20. direito a uma gestão racional e eficaz dos arquivos públicos; 21. direito de acesso a informações de interesse geral; 22. direito a cópia autenticada dos documentos submetidos à administração pública; 23. direito de ser informado e aconselhado sobre questões de interesse geral; 24. direito de ser tratado com cortesia e cordialidade; 25. direito de saber quem é responsável pelo processamento do procedimento administrativo; 26. direito de conhecer a situação dos procedimentos administrativos que os afetam; 27. direito de ser notificado por escrito ou através das novas tecnologias das resoluções que os afetam no menor prazo possível, que não deve exceder cinco dias; 28. direito de participar em associações ou instituições de utilizadores de serviços públicos ou de interesse geral; 29. direito de atuar em procedimentos administrativos por intermédio de representante; 30. o direito de exigir o cumprimento das responsabilidades do pessoal ao serviço da administração pública e dos indivíduos que desempenham funções administrativas; 31. direito de receber atendimento especial e preferencial no caso de pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, gestantes ou idosos, e em geral de pessoas em estado de indefeso ou manifesto fraqueza”. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012a, p. 172-174.

grandes avanços em termos do direito em debate, progredindo além da tímida relação de direitos inicialmente proposta pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (HACHEM, 2014).

O reconhecimento do direito a uma boa administração é justificado por três razões principais. O primeiro, de natureza simbólica, porque enfatiza o caráter do serviço do Poder Público à pessoa humana, com a intenção de garantir a plena e efetiva realização dos direitos fundamentais e de interesse geral.¹⁴ A segunda razão, de natureza jurídica, porque eleva os postulados da boa Administração Pública ao nível do direito fundamental, ainda que em alguns países esses postulados não estejam expressamente protegidos nas Constituições (como, por exemplo, os deveres de boa fé e eficácia administrativa). A terceira razão, também de caráter jurídico, porque determina a possibilidade exigir os princípios constitucionais que governam a função administrativa (HACHEM, 2014).

Levando em conta as considerações acima, as principais características que derivam da Boa Administração Pública, segundo o professor Jaime Rodríguez-Arana.

5. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com base na pesquisa do professor Jaime Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56) sobre “A boa Administração como um princípio e um direito fundamental na Europa”, esta secção será dedicada a destacar as seis principais características que foram identificadas pelo autor em destaque.

A primeira trata da centralidade que uma pessoa deve ter dentro de um Estado democrático de direito, em que os cidadãos devem se tornar sujeitos ativos e, com isso, “protagonistas na determinação do interesse geral e na avaliação de políticas públicas”.¹⁵ A segunda característica ressalta a importância de uma Administração Pública aberta para estudar as condições objetivas que cada situação apresenta, de forma que conheça bem as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que afetam cada comunidade em particular, com o objetivo de buscar estratégias para moderar e equilibrar os vários interesses. A essa característica o professor Rodríguez-Arana chama de “abertura à realidade”, deixando claro que

¹⁴ Nesse sentido, ver a defesa de um Direito Administrativo Social por autores como: GABARDO, 2017; BALBÍN, 2014; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2015a; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2015b; DELPIAZZO, 2014.

¹⁵ Sobre a avaliação de políticas públicas: RECK; BITENCOURT, 2016, p. 131-151.

as perspectivas ideológicas que partem de “preconceitos ideológicos desenvolvidos para sua projeção mecânica e unilateral sobre a realidade, não têm sentido”.

A terceira característica, denominada “Metodologia da compreensão”, enfatiza a importância do diálogo como principal mecanismo de consenso nos estados democráticos, no qual há uma pluralidade de interesses. Assim, Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56) afirma que boa Administração Pública “é feita para entender, precisa afirmar, explicar, esclarecer e raciocinar. Por uma razão elementar, pois o dono da administração pública é o povo, e para ele os líderes devem ser permanentemente responsáveis pelas decisões que adotam”.

A quarta característica, sobre a promoção da participação, afirma que um bom governo precisa da presença e participação real de todos os cidadãos,¹⁶ evitar exclusões de setores econômicos, sociais ou institucionais, já que a principal razão de ser da Administração Pública é a atenção de todos os interesses com moderação e equilíbrio.

Nesse sentido, é necessário uma mudança de atitude de muitos servidores públicos, uma vez que a participação efetiva de “todos” os setores requer maiores mecanismos de inclusão e receptividade, ou seja, suficiente capacidade de escuta e sensibilidade para captar as preocupações e interesses presentes nos vários setores e grupos. Portanto, a tradicional suficiência e arrogância que inicialmente caracterizaram as tecnocracias nos Estados devem ser transformadas em maior humildade e respeito pela diferença, a fim de alcançar um maior conhecimento sobre as pessoas e interesses presentes nas comunidades.

A quinta característica analisa a vinculação da ética, deixando claro que, se o centro da administração pública é a pessoa, a boa administração deve trabalhar para gerar um ambiente “no qual cada cidadão possa exercer sua liberdade de forma solidária”. Assim, a configuração ética não pode ser entendida como a articulação de uma proposta concreta e definida a priori, mas, pelo contrário, as respostas devem ser construídas de forma colaborativa e permanente entre todos os atores, levando em conta as características prévias de participação e conhecimento dos atores a realidade, de tal maneira que é possível retificar em tempo real, porque o bom administrador “deve ficar claro que não é infalível, que suas opiniões, suas avaliações são sempre mediadas pela informação da qual parte, que é sempre limitada, necessariamente incompleta” (RODRÍGUEZ-ARANA

¹⁶ Neste sentido: CARMONA GARIAS, 2016, p. 29-60; SCHIER; MELO, 2017, p. 127-147.

MUÑOZ, 2013, p. 23-56).

A sexta característica estuda a inovação e a sociedade do conhecimento, afirmando a importância de melhorar a qualidade da cultura cívica das pessoas por meio de processos de capacitação, utilizando adequadamente as novas tecnologias disponíveis. Nesta perspectiva, as novas tecnologias de informação e comunicação - TICs - ajudar a melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos, não só porque o conhecimento tem a capacidade de melhorar a vida das pessoas, mas também porque atualmente o cidadão tem mais ferramentas para acessar informações públicas. No entanto, Rodriguez-Arana deixa claro que é importante trabalhar no mundo da educação e formação de funcionários públicos e cidadãos para obter os melhores resultados.

Finalmente, a sexta característica fala da sensibilidade social que deriva do princípio da centralidade da pessoa, e que se reflete em atitudes solidárias que permitem soluções reais para questões coletivas. Portanto, as decisões públicas devem ser orientadas para a cooperação, a coexistência, a integração e a confluência de interesses, o que implica necessariamente compreender os diferentes interlocutores para melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Levando em conta as características acima, é possível verificar como o direito à boa administração estabelece a *metodologia principal para conhecer melhor as pessoas e as comunidades*, que obviamente implica em uma mudança fundamental de perspectiva sobre o Direito Administrativo, que, como já foi sublinhado nas seções anteriores, foi historicamente caracterizado pela construção da teoria do poder de cima para baixo, isto é, baseada em relações de subordinação entre governantes e governado, entre quem tem o poder de comandar e quem tem o dever de obedecer (BOBBIO, 1989, p. 15).

Desta forma, o professor Rodríguez-Arana (2013, p. 23-56) está correto quando declara que a boa administração é um direito fundamental que “traz consigo um repensar do direito administrativo”. Mas como acontece a transformação para uma boa administração pública? Para responder a esta pergunta, a seção seguinte analisará a boa Administração Pública na Colômbia, dado que no conceito adotado neste estudo, as reformas que ocorreram na Administração Pública na Colômbia representam um esforço contínuo e permanente de várias Administrações e de vários períodos e governos, que buscou implementar uma política pública consistente com as necessidades da sociedade e do Estado no século XXI.

6. A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA COLÔMBIA

Na Colômbia, a Constituição não reconhece explicitamente o direito à boa Administração Pública como na Carta de Nice na Europa, mas mesmo assim pode-se verificar que o sistema legal colombiano desenvolveu várias instituições que buscam ampliar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, além de buscar melhorar os níveis de eficiência, transparência e prestação de contas das entidades estatais.¹⁷ A esse respeito, Natalia Aprile (2017) afirma que, embora a Constituição colombiana não reconheça expressamente o direito a uma boa administração, “existe um sistema jurídico acordado que proclama o empoderamento do cidadão e a exigência de condições de ação para a administração”.

Para Rivero e Arenas (2018, p. 271-272), Colômbia por ser um Estado Social e Democrático de Direito deve transformar seu modelo de ação estatal segundo os princípios da boa administração, buscando garantir a qualidade, a participação dos cidadãos e a prevalência do interesse geral, como parte de garantias mínimas para o exercício do poder democrático. No marco legal da boa administração, os autores supracitados afirmam:

Na Colômbia, como no direito espanhol apesar do fato de que uma norma constitucional que a contém não foi incluída, se existem vários princípios vinculantes que visam tornar boa a administração; especificamente, sua existência pode ser derivada da leitura tanto do preâmbulo quanto dos artigos 1, 2, 83 e 209 (da Constituição). Da mesma forma, no que se refere ao direito administrativo colombiano, sua existência pode ser inferida em várias leis; particularmente, na Lei 489 de 1998 sobre a Organização da Função Administrativa (artigos 3 e 4) ou na Lei 1437 de 2011 que estabelece o Código de Procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo (artigos 1, 3 e 103).

Aqui é importante ressaltar que o Conselho de Estado, em recente Sentença de outubro de 2016 do Juiz Orador Jaime Orlando Santofimio Gamboa, destacou que a cláusula da boa administração é um princípio e um direito incorporados ao sistema jurídico colombiano:

17 Uma das formas de promover a transparência é garantir o direito de acesso à informação pública. Nos últimos anos, esse direito ganhou uma proteção cada vez mais expressiva nos países da América Latina. Sobre o assunto no Brasil, veja: MARTINS, 2014, p. 127-146; PERLINGEIRO, 2014, p. 209-227; VALIM, 2016, p. 169-181; PERLINGEIRO; DÍAS; LIANI, 2016, p. 143-197. Argentina: BUTELER, 2014, p. 61-106; BELLOCHIO, 2016, p. 39-51. Uruguay: SCHIAVI, 2014, p. 13-45; SCHIAVI, 2015, p. 137-168.

Há uma disposição de competência especial para a administração derivada das funções atribuídas ao constituinte no artigo 209 da Constituição, que são: i) Para servir os interesses gerais, ao contrário do partido, sindicato ou outros que não representam o bem comum; ii) Aderir aos princípios da igualdade, moralidade, eficiência, economia, rapidez, imparcialidade e publicidade; e, finalmente, iii) Exercer estas funções através dos instrumentos de descentralização, delegação e desconcentração dos mesmos. (...) o princípio jurídico da boa administração (...) postular ordenamento normativo, em toda a extensão das possibilidades facto e de direito, que a administração garante os direitos dos gerenciado quando eles interagem com ele, execute de boa fé e sob o padrão de deveres funcionais de diligência que a lei convencional, constitucional e legal confiada e tomar as decisões adequadas razoável e ponderada de acordo com os valores, princípios e regras que emergem do quadro legal, constitucional e convencional.

Nessa ordem de ideias, é possível afirmar que na Colômbia existe um arcabouço normativo robusto que permite exigir o direito a uma boa Administração Pública em todos os níveis de governo. No entanto, é importante analisar detalhadamente como os preceitos constitucionais e legais foram interpretados para que a Administração Pública seja considerada “boa”.

Para começar, é interessante notar que o documento Conpes 2790 de 1995, intitulado “Gestão pública orientada para resultados”,¹⁸ determinou um marco conceitual importante para fornecer melhores serviços aos cidadãos, melhorando a comunicação e a participação. Este documento também enfatiza a importância do uso eficiente e efetivo dos recursos públicos. Posteriormente, o Conpes 3248 de 2003 determinou as diretrizes gerais, o escopo e os mecanismos de avaliação do Programa de Renovação da Administração Pública. (PRAP), que visa promover a construção de uma Administração Pública voltada para os cidadãos, em cuja concepção, execução e controle a comunidade participa ativamente.

No desenvolvimento das diretrizes estratégicas acima, a Administração Pública Colombiana deu início a um importante processo de transformação que buscou passar de um modelo jurídico-funcional para

¹⁸ Conpes –O Conselho Nacional de Política Econômica e Social é a mais alta autoridade nacional de planejamento e atua como órgão consultivo do Governo em todos os aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social do país. Para isso, coordena e orienta os órgãos responsáveis pela gestão econômica e social no Governo, através do estudo e aprovação de documentos sobre o desenvolvimento de políticas gerais que são apresentadas em sessão. O Departamento Nacional de Planejamento desempenha as funções de Secretaria Executiva dos Conpes e Conpes Social e, portanto, é a entidade encarregada de coordenar e apresentar todos os documentos a serem discutidos em sessão.

um modelo de gestão voltado a resultados, participação cidadã, qualidade de serviços e bens, responsabilidade, eficiência e inovação nos processos públicos.

Assim, o Estado colombiano, comprometido com as novas exigências impostas pelo século XXI, buscou criar uma nova cultura de qualidade e compromisso com o serviço público nas entidades estatais, para o qual ordenou a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, através da aprovação da Lei 872 de 2003. Quando a Lei foi discutida no Congresso da República, o presidente da Lei, José Ovidio Claros Polanco, definiu qualidade como “cumprimento de normas que garantem a satisfação das necessidades e expectativas do destinatário ou usuário do serviço”,¹⁹ e gestão da qualidade foi definida como:

(...) a maneira de melhorar constantemente o desempenho e o aproveitamento nos níveis funcionais de uma organização, usando todos os recursos humanos e capital disponível. Para essas conquistas, é necessária uma cultura organizacional em cada uma das entidades do Estado, da mesma forma devemos conscientizar nossos funcionários públicos, o sentimento de transparência, responsabilidade e comprometimento da entidade onde trabalha e do trabalho que realiza. (...) A gestão da qualidade deve ser entendida como um processo controlável e não como um evento aleatório. Deve ser realizado por todos os membros de uma organização ou entidade e deve ser definida uma estrutura de trabalho funcional que os envolva, a fim de garantir a qualidade.¹⁹

Levando em conta o mandato legal do Congresso da República, o Governo Nacional teve 12 meses para emitir um Padrão Técnico de Gestão da Qualidade no Estado, contado a partir da edição da Lei 872 de 2003. Para a emissão desta Norma, o Governo Nacional realizou consulta pública em 213 entidades estaduais, que de março a julho de 2004 analisaram a proposta inicial do Padrão Técnico, com o objetivo de fazer comentários e propor ajustes e melhorias. Após 11 reuniões do Comitê Técnico para a elaboração do Padrão, este foi aprovado mediante a edição do Decreto 4110 de 2004, que adota oficialmente o Padrão Técnico de Qualidade para o Estado NTCGP 1000:2004 (VALENCIA-TELLO, 2005). Neste sentido, o Diretor do Departamento Administrativo de Administração Pública, Dr. Fernando Grillo Rubiano (2004), afirmou o seguinte:

¹⁹ Ibidem.

A qualidade não é o resultado do acaso, mas da vontade e do planejamento do sistema. Planejar o sistema não impõe outro desafio além de definir a política explícita de qualidade, reconhecendo o cliente como o fator chave que define as diretrizes de qualidade; identificar os sistemas da organização para evitar a duplicação, gerenciar o talento humano como um eixo de mudança e gerar condições de trabalho que promovam a criatividade e a inovação.

Nesse sentido, pode-se afirmar que na Colômbia o principal arcabouço legal que promove uma boa Administração Pública de acordo com os parâmetros do século XXI está estabelecido na Lei 872 de 2003, por meio do qual é criado o Sistema de Gestão da Qualidade para o setor público, determinando os requisitos mínimos que as entidades públicas devem atender para garantir a satisfação dos cidadãos.

Atualmente, todas as entidades públicas no nível nacional possuem um Sistema de Gestão da Qualidade, que é regularmente auditado por equipes internas e órgãos de controle externo, especialmente pela Controladoria Geral da República. Embora haja muitos avanços no campo da Gestão da Qualidade no Estado colombiano, é evidente que a cultura organizacional não muda com a expedição de uma norma e, conseqüentemente, ao longo destes anos, vários ajustes foram feitos à Norma Técnica²⁰ e diferentes Diretrizes Metodológicas foram desenvolvidas para explicar mais explicitamente os novos requisitos técnicos que as entidades e os funcionários públicos devem cumprir no exercício de suas funções. Desta forma, os Sistemas de Gestão da Qualidade devem ser constantemente revisados para assegurar que os bens e serviços oferecidos aos cidadãos tenham previamente identificado padrões como requisitos de qualidade, sempre cuidando do cumprimento de outros requisitos importantes dentro do setor público, como transparência, participação, prestação de contas e eficiência em entidades públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do artigo foi possível observar que nos primeiros anos do Direito Administrativo, esse ramo legal coexistia com práticas autoritárias, em razão da necessidade de ordem e segurança jurídica

²⁰ O Decreto 4485 de 2009 atualizou a Norma Técnica de Qualidade -NTCGP 1000: 2009 - de acordo com consulta pública feita a diversas entidades. Da mesma forma, o novo Modelo Integrado de Planejamento e Gestão - MPEG - adotado pelo Decreto 1499 de 2017, articula o novo Sistema de Gestão, que integra os sistemas anteriores de Gestão da Qualidade e Desenvolvimento Administrativo, com o Sistema de Controles Internos.

que caracterizavam o Estado moderno. A racionalização do poder sob o modelo hierárquico e centralizado de estruturas administrativas outorgou poderes unidirecionais às autoridades públicas, impedindo a participação dos cidadãos e a responsabilização nos processos públicos.

Portanto, o direito à boa administração - como explica o professor Jaime Rodríguez-Arana - representa um repensar do Direito Administrativo, uma vez que a centralidade do cidadão e a possibilidade de participação ativa nos processos públicos requerem a consolidação de novos modelos de gestão pública que permitem uma maior comunicação com os cidadãos e os vários grupos de interesse.

Nesse sentido, o esforço feito pelo governo colombiano para consolidar um novo Sistema de Gestão da Qualidade no setor público, centralizado no atendimento às demandas dos cidadãos, representa um novo modelo de gestão que busca cumprir os postulados constitucionais e legais e, com isso, materializar uma Administração Pública mais eficiente e transparente, comprometida com a prestação de contas sobre as decisões adotadas. Ainda assim, é evidente que as mudanças regulatórias exigem muita pedagogia para que sejam efetivamente incorporadas por funcionários públicos e cidadãos no dia-a-dia.

Na atualidade, todas as entidades públicas do nível nacional contam com um Sistema de Gestão da qualidade, o qual é auditado regularmente por equipes internas e órgãos de controle externos, especialmente, pela Controladoria Geral da República. Ainda que sejam muitos os avanços realizados em matéria de Gestão da Qualidade no Estado Colombiano, é evidente que a cultura organizacional não se altera com a expedição de uma norma y, em consequência, ao longo destes anos aconteceram vários ajustes na Norma Técnica 21 y e se desenvolveram diferentes Guias Metodológicas para explicar de forma mais explícita os novos requisitos técnicos que as entidades e os funcionários públicos no exercício de suas funções devem cumprir.

Nesta ordem de ideias, é necessário continuar investigando a real efetividade dessas mudanças normativas nas estruturas administrativas e na cultura organizacional das entidades. Assim, é necessário mais conhecimento sobre as metodologias utilizadas até o momento para entender melhor as pessoas e comunidades para as quais os bens e serviços são direcionados, avaliando a capacidade das entidades públicas de permitir maior participação e responsabilização nos processos públicos.

REFERÊNCIAS

APRILE, Natalia. El derecho a una buena administración: un derecho fecundo en Latinoamérica. In: RESTREPO, Manuel (Ed.). *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.

ASIMOW, Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 129-165, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50154.

BACHILO, Illaria; SHMAKOV, Maksim. The transformation of State and Law institutions in the information society. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 11-21, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.820.

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014.

BELLOCHIO, Lucía. Access to public information in Argentina with particular reference to personal and institutional data protection. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 39-51, jul./set. 2016.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária

relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Traducción: José F. Fernández Santillán. México: Editora FCE, 1989.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Traducción Carmen C, Varriale et al. Coord. Trad. João Ferreira. Rev. geral. João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Caiais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, v. 14, n. 58, p. 61-106, out./dez., 2014.

CANE, Peter. Por que ter tribunais administrativos?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 77-110, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.484.

CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.362.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. Buena administración, ¿Un principio, un mandato o un derecho subjetivo? In: *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: La Ley, 2010.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Caracas, 2013. Disponible en: <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos>>

chos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 107 de 2002 Senado, 286 de 2003 Cámara*. Gaceta 444 del 28 de agosto de 2003. Disponible en: <<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/gaceta-del-congreso>>.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

CORVALÁN, Juan G. Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 225-256, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.43661

COSTA, Pietro. Estado de Direito e direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa Moderna. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. *História do Direito em Perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

CUCULOSKA, Irena The Scope of Application of the Charter's Right to Good Administration of the European Union. *Journal of Liberty and International Affairs*, Bitola, v. 3, n. 3, p. 20-28, 2018.

DELPIAZZO, Carlos E. Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 7-32, set./dez. 2014. DOI: 10.5380/rinc.v1i3.40514.

DUGUIT, Léon. *Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Estado Constitucional de Derecho y servicios públicos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 39-62, abr./jun. 2015.

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*. 5. ed. Madrid: Trotta, 2007.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Angel. “El derecho a la buena administración en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, n. 15, pp. 137-153, jun/dez. 2008.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*. Trad. Luis Ortega. Volumen Primero. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

GRILLO RUBIANO, Fernando. “Introducción”. In: *Gestión de la Calidad en el Sector Público. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2004)*. Bogotá, 2004.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Curitiba, 2014. 614 f. Tesis (Doctorado en Derecho) – Programa de Posgrado en Derecho, Universidade Federal do Paraná.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. In: CERRILLO I MARTÍNEZ,

A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP, 2005.

KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét V. Good Administration as a Fundamental Right. *Icelandic Review on Politics & Administration*, Reykjavík, v. 9, n. 1, p. 237-255, 2013.

LA ADMINISTRACIÓN AL DÍA. *El catedrático Rodríguez-Arana redactará la Carta de Derechos Ciudadanos de Iberoamérica*. 14.02.2013. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1500246>>.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

MEZZAROBA, Orides; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. The principle of the dignity of human person: A reading of the effectiveness of citizenship and human rights through the challenges put forward by globalization. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 273-293, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.54099.

PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014.

PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 167-205, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50155.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda. Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, Medellín, n. 12, pp. 96-107, 2010.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364.

RIVERO ORTEGA, Ricardo; ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. *Derecho Administrativo General*. Bogotá: Editora Ibañez, 2018.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y la protección de los derechos humanos. In: FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coord.). *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*. Madrid: Dykinson, 2001.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015a. DOI: 10.5380/rinc.v2i2.44510.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012a.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 13-37, abr./jun. 2015b.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 40, pp. 117-149, abr./jun. 2010.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Madrid, n. 100, pp. 39-47, abr. 2007.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Interés general, Derecho*

Administrativo y Estado de bienestar. Madrid: Iustel, 2012b.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte n. 47, pp. 13-50, ene./mar. 2012c.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. *Aproximación al derecho administrativo constitucional*. Bogotá: Editora Universidad Externado, 2009.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Bogotá, n. 6, pp. 23-56, 2013.

SCHIAVI, Pablo. Información pública en clave de neoconstitucionalismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 13-45, jul./set. 2014.

SCHIAVI, Pablo. Régimen jurídico de la acción de acceso a la información pública en el Uruguay. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 137-168, maio/ago. 2015.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017.

SÖDERMAN, Jacob. El derecho fundamental a la buena administración. *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, Madrid, n. 214, pp. 8-14, jul/ago. 2001.

TAMANAHHA, Brian Z. Understanding Legal Pluralism: Past to present, local to global. *Sydney Law Review*, v. 30, pp. 375-411, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Introducción: José Enrique Rodríguez Ibáñez. Traducción: Angel Guillen. Madrid: Minerva, 2010.

UNIÓN EUROPEA. Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea. *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 2000. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>.

VALENCIA-TELLO, Diana Carolina. El Sistema de Control Interno y su complementariedad con el Sistema de Gestión de la Calidad. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santiago de Chile, 2005.

VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.

WEBER, Max. *Sociología del Poder*. Los tipos de dominación. Edición y Traducción: Joaquin Abellán. Madrid: Alianza Editora, 2012.

WEIL, Prosper. *O Direito Administrativo*. Coimbra: Editora Almedina, 1977.