

**GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE, ACCOUNTABILITY
E GESTÃO PÚBLICA: CRITÉRIOS DE CONCEITUAÇÃO
E AFERIÇÃO DE REQUISITOS DE LEGITIMIDADE**

Paula Ribczuk*
Arthur Ramos do Nascimento**

Resumo: O presente trabalho busca refletir sobre a importância da observância da governança, da governabilidade, da *accountability* e da gestão pública para a efetivação do Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988. Para tanto se faz necessário discorrer sobre a boa governança, sobre a legitimidade do Estado para governar, ou seja, governabilidade, assim como sobre *accountability* e gestão pública diante da atual conformação do Estado federativo brasileiro. Por fim, são apontados mecanismos para a efetivação da boa governança, da governabilidade, da *accountability* e da gestão pública, atestando que na atual conjuntura do Estado nacional o administrador público deve responder por todos seus atos, o que comprova a necessidade da judicialização das políticas públicas para a obtenção do bem comum.

Palavras-chave: governança; governabilidade; *accountability*.

1 Introdução

O pano de fundo de análise do tema “Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública” é a consolidação do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que ressignifica conceitos e reestrutura a forma do Estado e da Administração Pública. Entende-se dessa forma que a sociedade e o direito devem amadurecer uma nova concepção de governo, adequando-a à conjuntura contemporânea.

* Graduada em Direito na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

** Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor no curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

A emersão de novas definições da conexão Estado-Sociedade e de nova estruturação do direito, o qual era compreendido como aplicação de regramentos fechados, centrado na estruturação da concepção clássica, se mostra incapaz de responder, por si só, “às demandas do pluralismo de regulação, fundamentação e compreensão da realidade social em toda sua densidade, extensão e profundidade” (PIRES, 2005). Necessita, assim, ser adequada, deixando de ser apenas uma questão do direito, mostrando-se interdisciplinar, alcançando diversos campos, como o do Direito Administrativo, da Política, da Sociologia, da Filosofia etc.

No contexto pós-moderno, faz-se imperativo que a Administração Pública busque criar e aplicar mecanismos para a observância da boa governança, da governabilidade plena, da *accountability* e da gestão pública social, que nada mais são do que a consolidação do Estado Democrático de Direito. Além disso, os próprios cidadãos devem requerer que o governo o faça, até porque,

[...] é mais do que tempo de nos emanciparmos da crença ingênua de que uma boa lei nos redimiria da tarefa de aplicá-la de forma adequada à unicidade e irrepitibilidade características das situações da vida, sempre individualizadas e concretas (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 134).

Nesse diapasão, o artigo procura demonstrar – cunhado como pesquisa teórica de vertente qualitativa, de método dialético-crítico embasada em obras didáticas, trabalhos acadêmicos, ensaios, documentos oficiais e legislativos etc. – que a efetivação do Estado Democrático de Direito é um processo longo e paulatino de proceduralização do assentamento de diversos mecanismos que possibilitem a criação de uma ligação sólida entre Estado-Sociedade.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é discutir a importância da consolidação da governança, da governabilidade, da *accountability* aderentes a uma visão de sustentabilidade aplicável à Gestão do Estado, ou seja, o estudo fundamenta-se por vir a somar para o desenvolvimento do conhecimento na área de referência, não se tendo como pretensão esgotar o assunto que “habita” fértil ramo para futuro estudo.

Na primeira parte da pesquisa buscou-se a conceituação e contextualização acerca da governança, da governabilidade, da *accountability* e da Gestão Pública. Tal fase se mostrou difícil, devido à fragilidade da pesquisa, afinal, são termos ainda recentes, não muito utilizados, e inclusive, na maioria dos casos, desconhecidos, até mesmo por parte de estudantes de Direito¹. Apesar de toda dificuldade, constatou-se que Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública são interdependentes a despeito de suas classificações próprias. O resultado dessa fase de pesquisa se consubstanciou na Seção 2 deste trabalho.

¹ Há que destacar que existe, ainda que surpreendentemente, certa resistência dos teóricos do direito em discutir elementos políticos, sob o argumento (falho, permita-nos) de que foge à seara jurídica. É visível tal resistência quando se discute a judicialização de políticas públicas. Muitos juristas, e professores universitários (diga-se!) têm a absurda ideia de que políticas públicas (e a própria política) não são matéria do direito, sendo assunto exclusivo das Ciências Políticas. Felizmente tal quadro está mudando e direito e política retomam esse diálogo há muito divorciado.

A Seção 3, desenvolvida na segunda fase da pesquisa, discorre sobre a reflexão do Estado Democrático de Direito, inerente a essa temática, apontando seus princípios e seus requisitos de existência, e demonstrando que Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública são um imperativo para a sua existência. As considerações a respeito dessa etapa na análise de dados se encontram nessa seção.

A terceira parte da pesquisa resultou na dissertação sobre os requisitos de legitimação e legitimidade dos Atos Públicos de Governo e de Gestão, uma vez administrador de bens da população. Esse resultado de pesquisa possibilitou a produção da Seção 4. Nesse sentido, a quarta parte do processo faz referência aos elementos jurídicos e principiológicos de fiscalização e de judicialização das políticas públicas. As considerações a respeito dessa fase se encontram na Seção 5.

Por fim, as considerações finais, seguida das referências bibliográficas que sustentam o estudo, confirmam o saudável imbricamento entre os termos estudados, ao seu largo, aplicados à Administração Pública numa visão contributiva para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

2 Conceito e contextualização de Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública

A compreensão acerca da Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública é de extrema importância para o direito, isso porque a aplicabilidade de cada um desses termos, de forma concomitante, em nossa sociedade, garante o efetivo Estado Democrático de Direito, previsto e assegurado na nossa lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

É nessa conjuntura que a boa gestão, que até então era vista apenas no cenário privado, expandiu-se, a fim de consolidar a recente democracia brasileira, passando a atingir também a esfera pública, e o modo de gestão praticado no eito das instituições públicas de Estado tem o intuito da perseguição do bem-comum, em contraposição à satisfação pessoal, a qual é finalidade na gestão privada.

Além disso, a observância da boa Governança, da boa Governabilidade e da *Accountability* proporcionam uma Gestão Social, que pode considerar-se uma Gestão Pública eficiente, construindo a figura do bom gestor público. Isso porque

[...] [g]estão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. [...] No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade só existe se todos os participantes da ação social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou, a verda-

de não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva (TENÓRIO, 1998, p. 9).

Ou seja, a adoção de mecanismos que proporcionem a observância da governança, da governabilidade e da *accountability* no Estado são indispensáveis para que esse alcance a gestão social, uma vez que o cidadão, como titular da coisa pública, precisa necessariamente estar próximo ao Estado, para que esse tome conhecimento de suas demandas, e as atenda de maneira eficiente, com a prestação de serviços e a redução das desigualdades sociais, visando proporcionar o bem-estar geral da sociedade.

Salutar se mostra analisar os conceitos de cada elemento destacado, para melhor compreensão de suas respectivas dimensões para o Estado Democrático de Direito.

2.1 Governança

A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil. Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas.

Sendo assim, a governança concerne aos meios e processos utilizados para produzir resultados eficazes, o que garante a existência da legitimidade do Estado, uma vez que se associa à capacidade de administrar, seja em termos financeiro, sejam gerenciais, sejam técnicos. A construção da Governança deu-se em razão da necessidade de abarcar todas as formas de gestão dos problemas na sociedade e seus múltiplos atores².

A expressão, originalmente “governance”, surge no ano 1992, quando o Banco Mundial teceu uma conceituação mais rígida, arraigada no documento mundialmente conhecido como “Governance and Development” [Governança e Desenvolvimento] para quem “Governança é a forma na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”³ (KAUFMANN; KRRAY; MASTRUZZI, 2004, p. 5, tradução nossa).

Como bem pontua Grindle (2004, p. 525-548):

² Como se observa há, de fato, uma “migração” de conceitos e perspectivas da gestão privada de empresas para o setor público. Se justifica tal “importação” de *modus operandi* em função de, como já assinalado, não mais figurar o Estado como mero tutor da sociedade, mas verdadeiro gestor de recursos, pessoas e finalidades. A busca pelo melhor atendimento, melhor administração de recursos e maximização de resultados contribui assim, sobremaneira, para atendimento das finalidades do Estado e da própria Administração Pública. Alcança-se, obviamente, com essa otimização, o Estado Democrático de Direito no alcance da excelência e da eficiência da máquina pública.

³ Do original: “Governance is the manner in which Power is exercised in the management of a contry’s economic ad social resources for development” (KAUFMANN; KRRAY; MASTRUZZI, 2004, p. 5).

[...] governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.

Da definição dada por Grindle, depreende-se que a Governança está intimamente ligada à possibilidade de uma gestão pública eficiente, isso porque vem como uma continuidade do modelo de Administração Pública gerencial, focada em eficácia. Além disso, sua aplicabilidade é de total relevância em relação aos ganhos sociais, uma vez que nesse novo modelo a população têm acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas, alcançando ainda o princípio constitucional da legalidade, o qual deve servir como alicerce para à Administração Pública, sendo imperativo em relação às ações dos gestores públicos⁴.

2.2 Governabilidade

Foi nos anos 1960 que o tema governabilidade começou a fazer parte do eixo temático do debate acadêmico e político, momento em que a sociedade, submersa em um universo democrático, vivendo em um processo de ampliação dos direitos e cidadania, passa a demandar e rogar cada vez mais, transformando a qualidade e quantidade de suas demandas. Segundo O'Connor (1997 apud Bobbio):

[...] a não governabilidade é produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente surge uma crise fiscal. Não governabilidade portanto, é igual a crise fiscal do Estado.

A governabilidade refere-se às condições políticas, a capacidade e legitimidade que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de “governar”. É equivalente à dimensão político-estatal no que concerne a “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

A governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, cingida ao sistema político-institucional, e relaciona-se com a capacidade do governo para identificar problemas e criar políticas adequadas ao seu enfrentamento, incitando os meios e recursos necessários à execução de tais políticas, bem como a sua implementação.

⁴ Tal elemento, cumpre destacar, fomenta a participação democrática, ou (como preferem alguns) a democracia participativa ao oportunizar que a população alcance espaços de fala, assegurando-se seu direito de voz. Esses canais de comunicação, como já observado, significaram também ganho na esfera da iniciativa privada quando consumidores e colaboradores passaram a ter voz em seus respectivos mercados e posições.

Sendo assim, encontra-se no plano do Estado, e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido.

2.3 *Accountability*

Segundo Vinícius de Carvalho Araújo (2002, p. 17):

Accountability é um conceito novo na terminologia ligada à reforma do Estado no Brasil, mas já bastante difundido na literatura internacional, em geral pelos autores de língua inglesa. Não existe uma tradução literal para o português, sendo a mais próxima “a capacidade de prestar contas” ou “uma capacidade de se fazer transparente”. Entretanto, aqui nos importa mais o significado que está ligado, segundo Frederick Mosher, à responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas.

Sendo assim, o termo *accountability*⁵ diz respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e consequentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade.

A *accountability* pode ser classificada de diversas maneiras. A classificação mais corrente é a de Guilherme O'Donnell (1998), que diferencia a *accountability horizontal da vertical*. De acordo com esse autor, a responsabilização democrática busca agrupar dois organismos, sendo, de um lado, os relacionados à *accountability vertical*, onde os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes), com formas de democracia semidireta (como plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social; de outro, os vinculados à *accountability horizontal*, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas.

O termo *accountability* abarca a relação entre o administrador público e a sociedade civil, e como administra bens pertencentes à coletividade deve prestar contas, responsabilizando-se pelos seus atos e consequentes resultados obtidos, o que está totalmente vinculado com os valores de um Estado Democrático de Direito. Logo, *accountability* alcança os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, bem como eficiência, visto que o administrador público deve responder por todos eles⁶.

⁵ Por razões claramente indicadas no texto se mantém o uso original da palavra, ainda que em idioma estrangeiro.

⁶ Princípios, destaca-se, constantes da CRFB/88 em seu Artigo 37, *caput*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

2.4 Gestão Pública

A gestão pública diz respeito a uma gestão desempenhada pelo Estado, ou seja, por seus órgãos e agentes, sendo voltada para o social; dessa maneira, é dirigida por ações voltadas aos interesses da coletividade, mediante prestações de serviços públicos consoante o que é fixado ou autorizado por lei. Ou seja, “[...] a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a Lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais” (MOTTA, 2007, p. 33).

Ocorre que, embora seja intrínseco que a gestão pública tem como finalidade à satisfação das necessidades coletivas, também é peculiar a sua divergência de postura⁷, que variará, visto que,

[...] a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas (FIATES, 2007, p. 92).

Ou seja, ainda que o propósito da gestão pública seja pautado pelo alcance do interesse social, é patente que os meios empregados para atingi-lo não são estáticos, visto que oscilam em função da composição do poder político governamental, estando condicionada pela cultura política dominante.

3 Pertinência do debate em um Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito foi inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em um contexto democrático pós-moderno, delineando-se como expressiva dotação jurídica, para a participação cidadã, devendo ser idealizado em cadeia sustentável de conceito jurídico e de proteção de direitos. Dessa forma,

[...] O princípio democrático traz em si a participação popular como condição indispensável para a sua própria configuração. Quanto mais instrumentos de participação e controle dos negócios público dispuser um Estado, mais democrático será (CORRALO, 2004, p. 36-37).

Nessa linha, a discussão acerca da governança, governabilidade e *accountability* é de total pertinência, uma vez que é a partir deles que se efetiva o Estado Democrático de Direito. Isso porque são interdependentes, dado que o Estado De-

.....
⁷ Possibilidade de divergência, esclarece-se, visto que se trata de uma opção e um fruto da cultura e das necessidades da Administração.

mocrático de Direito consolida-se a partir de uma boa governança, a qual aumenta a legitimidade do governo, portanto a governabilidade; porém só é alcançada quando atrelada aos valores de transparência e *accountability*.

Cumpra-se destacar que “[...] não é outra a significação do Estado Democrático de Direito da Constituição brasileira que envolve todos os poderes em todos os níveis da federação a agregar a efetivação dos direitos fundamentais com a radicalização da democracia” (BONAVIDES, 2011, p. 35). Nesse diapasão, o aperfeiçoamento da gestão pública, da mesma maneira, é de suma importância para a construção de um Estado Democrático de Direito, visto que seu aprimoramento deve estar assentado não apenas na publicidade das ações governamentais, bem como, deve alcançar o princípio da transparência. Afinal,

[...] a necessidade de ampliar as formas de responsabilização do governante em um sistema democrático e defender as formas de controle social sobre as ações dos governos é assim um imperativo do sistema democrático moderno (ARAÚJO, 2010, p. 134).

Sendo assim, o Estado deve alcançar uma boa governança, mostrando-se capaz de implementar políticas públicas, eliminando a rigidez e afastando a ineficiência da máquina administrativa, o que então desencadeará o aumento da legitimidade (governabilidade). Ou seja, o aumento de sua capacidade de governar, de forma que, para que isso aconteça, deve também ser observada a *accountability*, isso porque, além da necessidade de haver maior comprometimento na gerência da coisa pública, esse deve estar aliado a uma maior cobrança e consequente responsabilização quanto aos resultados obtidos.

4 Requisitos de legitimação/legitimidade dos atos públicos de governo e gestão

Em um Estado Democrático de Direito, é patente que os atos públicos de Governo e Gestão devem ser marcados pela legitimidade. Ocorre que a legitimação pressupõe a existência de alguns requisitos, como a participação popular, a transparência, a responsabilidade e a eficiência, tudo sob égide do Estado de Direito. Ou seja, [...] diz respeito aos pré-requisitos institucionais para otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas (BENTO, 2003, p. 85).

4.1 Legitimidade

O sistema democrático, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988, é naturalmente legítimo, isso porque se trata de uma democracia representativa, em que os representantes ascendem ao poder por meio do voto popular, ou seja, sua vinculação se dá por meio de uma vontade expressa pelo povo. Segundo o Plano

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 13): “O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta na sociedade civil”.

Ocorre que a legitimidade não deve ser alcançada apenas pelas urnas, na escolha dos representantes populares. É importante que seja transferida para a sociedade a decisão acerca da destinação de parcela dos recursos públicos, para que, assim, a programação orçamentária do governo ganhe em legitimidade, aproximando-se dos anseios da sociedade. Isso, “[...] para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo” (TOMASSINI, 2001, p. 45).

O direito à participação⁸ celebra essa nova configuração democrática prevista na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também com a democracia participativa, visto que garante a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. [...] democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão (CANOTILHO, 1999, p. 289-293).

Sendo assim, a garantia da participação da sociedade é condição para que a atuação estatal seja legítima, de maneira que a administração pública deve possibilitar o efetivo exercício, o direito fundamental de acesso à informação, para assim fomentar a participação da sociedade, proativa, despretensiosa, pautada pela ética, em que o “próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos” (DENHARDT, 2012, p. 269).

4.2 Eficácia

A eficácia de um governo diz respeito à sua capacidade de alcançar os objetivos prometidos, bem como de ser devotado aos seus compromissos. Dessa forma, no início do século XXI, em decorrência de inúmeros fatores, como surgimento do neoliberalismo, avanço da globalização, desenvolvimento tecnológico, e demais fatores, as atribuições do Estado passaram por uma readequação, a fim de reduzir as incertezas e os riscos e contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão pública. De maneira que saiu de seu papel imperativo e provedor, assumindo uma postura mais consensual e relacional.

⁸ Participação democrática, democracia participativa.

Conforme já abordado, a participação popular é condição para que a atuação estatal seja legítima, porém, além disso, a transferência do poder decisório para a comunidade justifica-se pela necessidade da busca de maior eficácia na gestão pública. Nesse sentido, o aniquilamento de intervenções burocráticas e a alternativa de um contato mais próximo com o cidadão resultariam maior constância às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos, tendo assim o Estado uma maior eficácia.

Nesse contexto, a própria Administração Pública também passa a exercer um papel mediador e consensual, identificando e conjugando interesses públicos e privados, através da participação da sociedade civil. O cidadão sai do papel de mero destinatário da ação pública e o Estado deixa de lado o papel imperativo e autoritário, passando-se a estabelecer um ambiente de cooperação e colaboração (OLIVEIRA, 2008, p. 107).

É a partir, e em continuidade, desse modelo de administração pública gerencial, focada em eficácia, que surge a governança pública, traduzido um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se fundamentam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre esses e as organizações empresariais e da sociedade civil. Afinal, como bem pontuado por Lawrence S. Finkelstein (1991, p. 369), o estudo “sobre governança global está preocupado não apenas com decisões mas também com suas consequências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica”.

4.3 Eficiência

Em um Estado Democrático de Direito, o administrador público não deve responder apenas em termos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, mas também em termos de eficiência. Sendo assim, é imperioso à associação dos instrumentos da democracia participativa com a eficiência na gestão pública, isso porque todos os cidadãos pertencentes a uma sociedade democrática procuram alcançar a eficiência do sistema estatal, se não o fosse, não haveriam deixado seu Estado natural (anarquia) pelo bem comum da sociedade.

Assim, “[...] a participação popular numa relação direta entre administradores – administrados, sem interlocutor, é condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular como mecanismos emancipatórios” (CORRALO, 2004, p. 40). Afinal, é imprescindível que se ouça o clamor do povo, que se aproxime dos jurisdicionados, para que assim as medidas tomadas sejam eficientes. Até mesmo porque a eficiência pode conduzir à deslegitimação de atos ineficientes, ou seja, “o princípio da eficiência consistiria portanto num parâmetro de controle da estupidez administrativa” (BENTO, 2003, p. 148).

Ocorre que, para o alcance da eficiência, se faz necessário que o Estado crie mecanismos que possibilitem a efetivação da participação popular, disponibilizando instrumentos de consolidação da democracia participativa, sejam eles

vinculantes, sejam não vinculantes (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, ouvidorias, orçamentos participativos, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferências e pactuações com a sociedade civil).

Ou seja, o Estado deve reformular sua maneira de administrar e prestar serviços, com intuito de aprimorar a eficiência da atividade estatal e fixá-la em maior conformidade com os interesses dos cidadãos, visto que há praticamente impossibilidade de eficiência na administração pública, uma vez ausente mecanismos que incentivem a aproximação dessas partes.

5 Elementos principiológicos e jurídicos de fiscalização

A fiscalização do poder público é indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, os cidadãos devem ter acesso às contas públicas e os administradores devem ser responsabilizados por elas. Atualmente, a fiscalização se dá por meio do *accountability horizontal e vertical*.

Segundo O'Donnell (1998, p. 10), *accountability horizontal* pode ser definida como sendo

[...] a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais... pois este tipo de *accountability* para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais.

Observa-se que os responsáveis pela *accountability horizontal* seriam as agências estatais, que devem funcionar rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

De acordo com O'Donnell (1998, p. 10, tradução nossa),

[...] *accountability vertical*, refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, Ongs, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da *accountability vertical*, este conceito abrange as ações da sociedade e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas.

Assim sendo, para que a *accountability* se fortaleça, vindo a efetivar-se no contexto brasileiro, é indispensável a cobrança perante as autoridades públicas por parte da população, que deve exigir transparência e prestação de contas acerca das atividades exercidas pelos diversos níveis de governo. Afinal, segundo Augustinho Vicente Paludo (1999 apud Ana Campos, 2012, p. 146), “[...] somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição

para o *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

5.1 Publicidade

O acesso à informação é um dos arrimos da gestão pública democrática, o qual inclusive foi consagrado pela Constituição da República de 1988, que garantiu o direito fundamental de todos os cidadãos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5, XXXIII, Constituição Federal de 1988).

Sendo assim, é necessário que ocorra a publicidade das ações efetivadas pela administração pública, uma vez que os cidadãos precisam ter conhecimento acerca do que ocorre e o que está sendo analisado pelo governo, primordialmente as ações em que já foram constatadas incompatibilidades administrativas, desvios, corrupção, dentre outras incoerências que desencadeiam efeitos indiretos ou diretos à população. Afinal, “a publicidade é uma das principais formas de pressão e controle” (SOARES, 1997, p. 96).

Nessa tessitura, para que haja a consolidação do princípio constitucional da publicidade na administração pública, o acesso à informação, além de ser um direito do cidadão, passa a ser também um dever do Estado, que necessita criar mecanismos que deem condição para o exercício pleno da cidadania, alcançando uma gestão pública transparente.

Necessária se faz a existência de procedimentos que, ao serem executados, mostrem-se ligados aos princípios básicos da administração pública e, também, nas diretrizes que possibilitam o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à informação, isto é: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo com exceção.

5.2 Transparência

A transparência garante a observância do princípio da publicidade.

A política da publicidade, portanto toma a ideia de transparência como algo fundamental a sua consolidação. Mas a toma num sentido mais profundo: o de estabelecer um horizonte normativo para o conceito de *accountability*. Inscreve-se nos marcos do processo de publicidade das políticas e decisões do governo, que, por sua vez, é entendido como um problema da legitimação e tem como pano de fundo uma visão de cidadãos completos. A *accountability*, como princípio, não se limita a uma agência realizada exclusivamente nos órgãos do Estado, mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade (FILGUEIRAS, 2011, p. 91-92).

Faz-se necessária a institucionalização de instrumentos para garantia do direito de acesso à informação pública, de forma que ocorram o fortalecimento da democratização do Estado e o conseqüente aprofundamento da *accountability*. Uma das medidas tomadas pelo constituinte originário foi a promulgação da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, e que deve ser compreendida como conseqüência dos numerosos debates acerca da teorização sobre governança democrática, além de uma compreensão de cidadania que progrediu consideravelmente.

A efetividade do direito de acesso à informação deve delimitar-se pelo princípio da boa-fé e critério de moderação a ser verificado nos processos de positivação, aplicação e interpretação da norma jurídica garantidora do acesso, alcançando, assim, os preceitos do texto constitucional que ampara a demanda do cidadão como parte de uma coletividade empenhada na formação de uma institucionalidade democrática e legítima. Uma vez que “Estado Democrático de Direito: modelo estruturado, fundamentalmente, na conformação de uma vontade geral, conciliadora da vontade do indivíduo e da vontade do Estado” (PIRES; COSTA, 2012, p. 72).

Afinal, a transparência proporciona a autonomia do cidadão, o que na seara estatal serviria como instrumento de consolidação de direitos, uma vez que seria a “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade⁹ e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2012, p. 62).

5.3 Participação democrática

O direito à participação acentua a atual configuração democrática constante na Constituição Brasileira, não apenas vinculada com a democracia representativa, mas também cingida à democracia participativa, motivo pelo qual se busca um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, pressupõe-se que a partir do alcance da democracia participativa concretiza-se uma administração gerencial, eficiente, eficaz, transparente e responsável.

A democracia semidireta se insurge através de instrumentos vinculantes e não vinculantes à Administração Pública, efetivadora de canais participativos e de contratação com a sociedade civil organizada, dos quais se salientam: plebiscito, referendo, iniciativa popular de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, orçamento participativo e similares, ouvidoria, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferência e as pactuações com a sociedade civil organizada via convênios, tempos de parceria e organizações sociais (SOARES, 1997; PEREZ, 1999).

⁹ Sociedade, segundo Mello (2012, p. 61) “etnificada juridicamente no Estado”.

O Estado, com efeito, não pode ser concebido como entidade monolítica executora de um projeto invariável, mas necessita ser percebido como um sistema em fluxo permanente, um espaço de interlocução sobre o qual repercutem, diferentemente, princípios, normas, filosofias e valores, bem assim as próprias necessidades e contradições da sociedade (PIRES, 2005, p. 141-192).

Isso porque, há extrema dificuldade em se alcançar a eficiência na administração pública se não houver canais que estimulem a aproximação dessas partes. Afinal,

[...] governar é permitir também que o cidadão possa interferir e controlar o “seu patrimônio”, para tal, é necessário de instrumentos que permitam essa execução. Para isso, visualiza-se a governabilidade como meio de efetividade dessa execução, pois diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses a tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoado a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (PEREIRA; GRAU, 1999, p. 64).

Dessa forma, depreende-se que a batalha da governabilidade está pautada pela busca de articulação entre os diversos atores da sociedade e os inúmeros níveis de governo, reunindo-os em um objetivo comum a ser perseguido por todos. Afinal, a capacidade de articular-se em alianças políticas e pactos sociais alicerça-se em termo crítico para a viabilização dos objetivos do Estado, uma vez que o que se procura é a conciliação de interesses, reduzindo os atritos e, conseqüentemente, aumentando a governabilidade.

5.4 Judicialização das políticas públicas

A judicialização das políticas públicas está prevista no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 70, Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Ou seja, todos os âmbitos administrativos, bem como todos os poderes devem estar submetidos a controles de fiscalização, correção e orientação, a serem realizados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dessa forma, a administração pública está amplamente sujeita a controles, uma vez que não tem a titularidade dos bens que administra, a qual pertence ao povo; assim, indubitável que o gestor da Administração Pública deve prestar contas de sua atuação aos órgãos competentes e também à sociedade.

A judicialização das políticas públicas dá-se a partir da consolidação da *accountability horizontal*, mediante fiscalização mútua entre os Poderes, bem como por meio de outras agências governamentais que são responsáveis por monitorar o

poder público, tais como os tribunais de contas. Uma vez que o administrador público necessita responder em termos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse diapasão, é a partir da intervenção do Judiciário em políticas públicas juntamente com os outros poderes que se efetivam os direitos fundamentais sociais, alcançando-se a democracia, isso porque, em caso de omissão do governo na realização dos direitos sociais, o Judiciário deve determinar que esse implemente políticas públicas progressivas razoáveis, assegurando o bem comum.

Dessa forma, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, a judicialização de políticas públicas deve ser um imperativo, sendo certo que a comunicação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possibilita que esses dois primeiros tomem conhecimento das necessidades mais urgentes da população, que na maioria das vezes é abandonada nos debates políticos do cotidiano, e buscar, de tal maneira, contígua à proteção garantida maioria possível¹⁰.

6 Considerações finais

O objetivo do estudo foi instigar a discussão acerca de termos que, embora contemporâneos, são comumente empregados no setor público, e que muitas das vezes não são de conhecimento dos próprios agentes públicos, que acabam por fazer como os *free-riders* discursivos de Fonseca e Bursztyl (2009), reproduzindo o bom discurso da governança e da sustentabilidade sem precisar segui-lo na prática.

Foi possível concluir que, na atual conjuntura, a democracia transformou-se, isso porque um Estado Democrático de Direito não se legitima apenas nas “urnas”, ou seja, não basta que o cidadão vote, faz-se necessária sua aproximação junto ao Estado, para que esse tenha conhecimento de suas demandas, buscando atendê-las da melhor forma possível, visando atingir o bem comum, dessa forma a democracia passa a ser também participativa.

Após a conceituação e contextualização acerca da governança, da governabilidade, da *accountability*, e da gestão pública, foi possível observar que são interdependentes, isso porque, a partir de uma boa governança, a qual se dá com a aproximação entre o cidadão e o Estado, o governo aumenta sua legitimidade, ou seja, a governabilidade, a qual por sua vez apenas é alcançada se atrelada a valores de transparência e *accountability*, resultando, por fim, em uma gestão pública social, que tem por objetivo a busca do bem comum; sendo assim, é uma discussão de total pertinência, uma vez que é a partir deles que se efetiva o Estado Democrático de Direito.

Além disso, como demonstrado, o tema atinge toda a população, uma vez que está ligada à relação Estado-sociedade, e como foi apontado, é um debate que se

¹⁰ Como o desenvolvimento pormenorizado de explicações sobre judicialização de políticas públicas não é o alvo do presente trabalho de pesquisa, para maiores informações sugere-se a leitura do didático texto de Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Katya Kozicki (2012): “Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas”, onde se podem obter maiores informações conceituais sobre o tema.

mostra extremamente frágil, apresentando poucas produções na seara do direito. Assim o sendo, na busca pela criação por uma população politizada, que tenha ciência dos seus direitos e deveres, o estudo em questão mostra-se necessário.

Como já assinalado, o trabalho de pesquisa não se pretendeu exaustivo, conclusivo ou mesmo ser definitivo sobre a questão. Trata-se de algumas das primeiras linhas na produção acadêmica sobre o assunto. A proposta limitou-se, em razão de tempo e espaço, ao desafio da conceituação e do esclarecimento em linguagem jurídica, possibilitando que novos trabalhos sejam produzidos a partir dessas considerações iniciais.

Já foi ventilado que os debates políticos, as políticas públicas e a gestão pública são áreas alheias ao direito. Há que compreender que tal postura é completamente equivocada. O que é a política pública ou a ação do Estado (ou da Administração Pública) que não uma manifestação do Direito Administrativo e Constitucional? Tem como objetivo o presente trabalho, ao delinear tais páginas conceituais, indicar caminhos possíveis para apreciação dessas políticas que precisam dialogar sempre mais com o direito. Não é possível pensar que há política apartada do direito, ou um Estado Democrático de Direito em que juristas sejam alheios aos princípios políticos e sua construção.

Talvez um dos principais desafios do presente trabalho de pesquisa seja a escassez de literaturas e produções jurídicas nesse sentido. Em razão dessas limitações o desenvolvimento do texto produzido se configura como um processo de tatear e engatinhar nessa seara. Há que reconhecer o mérito da proposta, bem como suas limitações, especialmente como um incentivo para pesquisas futuras.

Entende-se que somente será possível consolidar um Estado Democrático de Direito quando for imperativa a compreensão da responsabilidade do Estado (e da Administração Pública) enquanto Gestor Público da coisa pública e do interesse público, e nesse sentido amadurecer a judicialização desses temas.

GOVERNANCE, GOVERNABILITY, ACCOUNTABILITY AND PUBLIC MANAGEMENT: CONCEPTS AND TOUCHSTONE FOR CHECKING OF LEGITIMATE REQUIREMENTS

Abstract: This study aims to reflect on the importance of compliance with governance, governance, accountability and public management for ensuring the democratic rule of law provided for in the Federal Constitution of 1988. Therefore it is necessary to talk about good governance, about state legitimacy to rule, governability, as well as on accountability and public management on the current conformation of the Brazilian federal state. Finally, mechanisms are aimed at the realization of good governance, governability, accountability and public management, stating that in the current conjecture of the national state, the public administrator must account for all their actions, which proves the need for legalization of public policies to achieve the common good.

Keywords: governance; governability; accountability.

Referências

- ARAÚJO, M. A. D. de. *Responsabilização na reforma do sistema de saúde*. Catalunha e Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.
- ARAÚJO, V. de C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.
- BARBOZA, E. M. de Q.; KOZICKI, K. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, 2012.
- BENTO, L. V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. Barueri: Manole, 2003.
- BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. *Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011* (Cartilha). Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARVALHO NETTO, M. de. Uma reflexão constitucional acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei. Disponível em: www.observasmjc.uff.br/psm/uploads/Uma_reflex%C3%A3o_constitucional_acerca_dos_direitos_fundamentais_do_portador_de_sofrimento_ou_transtorno_mental_em_conflito_com_a_lei.docx+&cd=2&hl=.
- CORRALO, G. da S. O Município brasileiro: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. In: CORRALO, G. da S. (Org.). *Estudos de teoria do estado: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito*. Passo Fundo: UPF, 2004.
- DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FIATES, G. G. S. *Modelos de gestão e gestão pública*: Livro Didático. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 84, p. 65-94, 2011.
- FINKELSTEIN, L. S. *What is global governance*. Associação de Estudos Internacionais, Vancouver, 1991.
- FONSECA, I. F.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.
- GRINDLE, Merilee. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The World Bank Economic Review*, v. 18, n. 3, p. 253-287, 2004.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, ed. especial comemorativa (1967-2007), p. 87-96, 2007.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998.

- OLIVEIRA, G. J. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- OLIVEIRA, G. J. *Governança, governabilidade e accountability: qualidade na administração pública*. Este material é parte integrante do acervo do IESDE BRASIL S.A. Disponível em: <<http://www.iesde.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- PALUDO, A. V. *Administração pública: teoria e questões*. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PEREZ, M. A. *Institutos de participação popular na administração pública*. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado)–Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- PIRES, M. C. S. *Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- PIRES, M. C. S.; COSTA, M. B. L. C. da. Estado democrático. In: CASTRO, C. L. F. de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/001633904620b36a7dac>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 17 out. 2006.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SCOTTI, G. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SOARES, F. de M. *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- TENÓRIO, F. G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set.-out. 1998.
- TOMASSINI, L. Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina. In: FLÓREZ, F. C. (Ed.). *Democracia em déficit*. Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.