

As bases da capacidade governativa e a imprescindibilidade da inserção popular

The grounds of government capacity and the necessary popular participation

Emerson Ademir Borges de Oliveira¹
Guilherme Moraes Cardoso²

Resumo: O propósito do presente artigo é estabelecer as nuances que compreendem o conceito de governança – ou capacidade governativa – a partir de sua confecção pelo Banco Mundial, no relatório *Governance and Development*, de 1992. A partir das bases da governança, consoante o referido documento, destacam-se o *accountability* e a transparência informativa como elementos principais para a inserção da população, a partir de variadas formações sociais, no processo de decisão política e na implementação de políticas públicas. A participação, aliás, é uma das vertentes

- 1 Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Professor Titular da Universidade de Marília. Advogado e parecerista. E-mail: emerson@unimar.br/emersonboliveira@yahoo.com.br
- 2 Doutorando em Direito pela Universidade de Marília. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília. Professor da Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral (FAEF/FAIP). Advogado. E-mail: advguicardoso@gmail.com / advocaciaguilhermecardoso@gmail.com

do nível micro de *accountability*, ao mesmo tempo que uma das variáveis do conceito poliárquico de democracia de Dahl, denotando sua imprescindibilidade para o desenvolvimento social aliado ao econômico. Além disso, a inserção informal pode romper com estigmas corruptivos do Poder ao permitir a análise do mérito das escolhas políticas, ao mesmo tempo em que oferece possibilidade de contrapontos indiretos pelo Legislativo e pelo Judiciário às decisões do Executivo. Ao cabo, pretende-se demonstrar, a partir do estudo eminentemente bibliográfico, como a governança – a boa governança – conduzirá ao desenvolvimento responsável e sustentável.

Palavras-chave: Governança; *Accountability*; Transparência; Participação popular; Desenvolvimento econômico.

Abstract: The aim of this paper is to establish the nuances that comprise the concept of governance - or governmental capacity - from its preparation by the World Bank in the 1992 Governance and Development report. Based on the foundations of governance, according to this document, accountability and information transparency as main elements for the insertion of the population, from various social formations, in the political decision-making process and in the implementation of public policies. Participation, moreover, is one of the aspects of the micro level of accountability, at the same time as one of the variables of Dahl's polyarchal concept of democracy, denoting its indispensability for social development combined with economic development. In addition, informal insertion can break with corruptive stigmata of Power by allowing the merits analysis of political choices, while offering the possibility of indirect counterpoints by the Legislative

and Judiciary to executive decisions. In the end, it is intended to demonstrate, from the eminently bibliographical study, how governance - good governance - will lead to responsible and sustainable development.

Keywords: Governance; Accountability; Transparency; Popular participation; Economic development.

Introdução

O termo governança foi cunhado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, mais conhecido como Banco Mundial, no documento *Governance and development*, de 1992.

Ao se valer do termo para abarcar os requisitos necessários para o desenvolvimento econômico e social dos países, o Banco Mundial pretende, na realidade, explorar a “boa governança”, configurada pela gestão eficiente e responsável da coisa pública, com bom proveito dos recursos públicos, para fins de construção de políticas econômicas sólidas.

Ao contrário, a má governança estaria caracterizada diante de falhas na distinção entre público e privado, desvio de recursos para finalidades privadas, captura do interesse público, insegurança jurídica, arbitrariedades, excesso de sigilo nas informações, dentre outras medidas que indicam desvio de finalidade ou quadros de corruptela.

Para tanto, entende o Banco Mundial que a governança se escora em quatro bases que, embora distintas, possuem certo inter-relacionamento: gestão do setor público, *accountability*, estrutura legal desenvolvimentista e informação e transparência.

Insertos nestas bases estão requisitos como a eficiência administrativa, cálculo de custeios, política de combate

a desperdícios, reforma dos serviços públicos, análise das entidades paraestatais, descentralização, monitoramento dos agentes públicos, previsibilidade, arcabouço legal estável, medidas de prevenção à corrupção etc.

O *accountability* em especial, e o acesso à informação, lateralmente, perfazem elementos que promovem a inserção da população nas decisões, de maneira que os *decision makers* sejam guiados não apenas pelas tendências econômicas, mas pelo desenvolvimento sustentável, amparado nos interesses coletivos e no crescimento e valorização humanos.

Até porque, como ressaltado ao longo do trabalho, o conceito de governança envolve a atuação de diversos atores, desde aqueles oficialmente designados ou eleitos, os agentes econômicos e o povo por meio de associações e grupos representativos.

O propósito deste artigo é justamente estabelecer mais concretamente esta interface entre a governança e a natural democratização do Poder, permitindo que os agentes sociais participem e sejam considerados nas decisões políticas e econômicas.

Neste desenvolvimento, não se olvida a contraposição do povo em face das escolhas do Executivo, inclusive pelas vias Legislativa e Judiciária. Afinal, conforme os ensinamentos de Robert Dahl, a participação é uma vertente essencial na configuração da democracia.

1. Delimitação do conceito e o desenho conferido pelo Banco Mundial

O conceito de governança traz em si, naturalmente, uma compreensão polissêmica, muitas vezes associado a uma outra expressão que, pelo conjunto, acabe traduzindo uma noção mais precisa.

Há de se reconhecer, no entanto, que a “governança”, nestes moldes, é termo a ser resgatado do relatório *Governance and Development* do Banco Mundial, de 1992. De acordo com o documento, a governança “é definida como uma forma pela qual o Poder é exercido na administração da economia e recursos sociais de um país com vistas à gestão do desenvolvimento”³.

Ainda, de acordo com o Banco Mundial, a boa governança é “sinônimo de gestão de desenvolvimento”, sendo considerada “fundamental para criação e manutenção de um ambiente que possa promover um desenvolvimento forte e equitativo”, além de auxiliar na construção de “políticas econômicas sólidas”⁴.

Na realidade, depreende-se que a edificação do conceito alinha-se à sua adjetivação. Governança implica a “boa governança”, no sentido de técnicas de administração pública que conduzam ao desenvolvimento do país.

Por outro lado, a governança pobre é perceptível diante de algumas características:

Falha em traçar uma separação clara entre o que é público e o que é privado, e, conseqüentemente, uma tendência em desviar recursos públicos para finalidades privadas;

Falha em estabelecer uma estrutura jurídica e legal que indique segurança e comportamento adequado para o desenvolvimento, ou arbitrariedade na aplicação das regras e leis.

Excesso de regras, regulamentações, licenças requeridas, e assim por diante, o que impede o funcionamento do mercado e incentiva a retenção do dinheiro.

Prioridades inconsistentes com o desenvolvimento, resultando em uma desalocação dos recursos.

Excesso de decisões restritivas não transparentes⁵.

3 THE WORLD BANK, 1992. p.1.

4 THE WORLD BANK, 1992, p.1.

5 THE WORLD BANK, 1992, p.9.

Ao depois, o conceito de governança não se confunde com o de governabilidade. A governabilidade lida com as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder”⁶, como, por exemplo, forma de governo, sistema de governo, tripartição de poderes etc. Consoante ressalta Alcides Gonçalves, a governabilidade se situa no plano do próprio Estado e “representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido”⁷.

Governança, por sua vez, possui um significado de maior amplitude, referindo-se aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”⁸, o que expande a questão para além das raias estatais e inclui o envolvimento do próprio Estado com a sociedade que o cerca.

Para o Banco Mundial são basicamente quatro áreas de governança a merecer a atenção internacional: a gestão do setor público, a prestação de contas, a estrutura legal desenvolvimentista e a informação e transparência⁹.

Quanto à gestão do setor público, o Banco Mundial já havia destinado, em 1991, o relatório *The reform of public sector management: lessons of experience*. De acordo com o relatório, os benefícios a serem obtidos são significativos: custos menores, entrega mais eficiente de bens e serviços produzidos pelos entes públicos, aumento das projeções, melhoria na formulação e implementação de políticas públicas, e projetos e programas mais sustentáveis¹⁰. Os países em desenvol-

6 SANTOS, 1997, p.342.

7 GONÇALVES, 2005, p. 3.

8 SANTOS, 1997, p.342.

9 THE WORLD BANK, 1992, p.2.

10 THE WORLD BANK, 1991, p.37.

vimento precisam de maior eficiência e instituições mais efetivas para conceber, implementar e sustentar produtivas políticas econômicas e projetos¹¹.

Para tanto, propõe-se a atenção primária a três áreas: gestão dos gastos públicos, reforma dos serviços públicos e reforma paraestatal. Quanto à primeira, a ênfase deverá ser com o auxílio aos entes públicos devedores na programação e execução dos investimentos públicos. No tocante aos serviços públicos, devem estar presentes medidas de contenção de custos e o fortalecimento das agências públicas. Quanto à reforma paraestatal, deve-se racionalizar o tamanho das empresas públicas, inclusive alienando-as, reestruturando-as ou liquidando-as, tornando-as mais competitivas e estabelecendo uma relação mais clara entre elas e o governo. Além disso, não se olvida a necessidade de descentralização e reforma tributária¹².

Conforme ressaltado por McLean, mesmo em sociedades altamente direcionadas pelo mercado, apenas o governo pode oferecer duas necessidades: a) regras para fazer o mercado funcionar de forma eficiente; b) intervenções corretivas quando o mercado falhar¹³.

O Estado, dentro desta linha de desenvolvimento, atua de forma minimalista, em especial nos setores destinados à população carente e não atendidos, gratuitamente, pelos particulares. Mas para isso, o Estado necessita de recursos e, mais do que isso, de agentes para coleta desses recursos. Logo, nasce, simultaneamente, a necessidade de um sistema de *accountability*, uma prestação de contas aliada a um acompanhamento contínuo e rotineiro¹⁴.

11 THE WORLD BANK, 1991, p.ix.

12 THE WORLD BANK, 1992, p.12-13.

13 MCLEAN, 1987, p.19-21.

14 THE WORLD BANK, 1992, p.6.

De acordo com o Banco Mundial, o *accountability* deve ser identificado como a responsabilidade dos agentes públicos por seus atos. Ainda, busca alcançar “a congruência entre a política pública e a implementação efetiva, e a alocação e uso eficiente dos recursos públicos”. Sua pretensão não diz respeito apenas às finanças públicas, mas a “capacidade e vontade do governo em monitorar a performance econômica como um todo”¹⁵.

Como ressalta José dos Santos Carvalho Filho, o dever de prestar contas é inerente à administração do dinheiro público, no intuito de se atingir e gerir os interesses de toda a coletividade¹⁶.

Imprescindível, nesse tocante, compreender o desenvolvimento da responsabilidade da Administração Pública, ainda que de forma breve, elucidando-se o caminho desde a irresponsabilidade governamental até o momento atual.

Até a edificação do Estado de Direito, vale dizer, o Estado norteado pelo ordenamento jurídico, vigia a ideia de irresponsabilidade do Estado, muitas vezes consubstanciada na máxima *the king can do no wrong* e, mesmo no Estado Liberal, a partir do distanciamento entre Estado e cidadãos.

Com o avanço da doutrina civilista, substituiu-lhe a chamada “teoria da responsabilidade estatal em ação culposa”, que, no entanto, aplicavam-se apenas aos “atos de gestão”, mais próximos do direito privado, e não aos “atos de império”, regidos pelo direito público¹⁷.

Num momento posterior, a distinção entre atos de gestão e atos de império perde efeito, bastando que o ato seja estatal e praticado com culpa. À vítima bastava a comprovação do mau funcionamento do serviço, ainda que sem

15 THE WORLD BANK, 1992, p.13-14.

16 CARVALHO FILHO, 2009, p.63.

17 DI PIETRO, 1993, p.357.

identificação precisa do agente estatal. Consubstanciada em Paul Duez, restou conhecida como “culpa anônima” ou “*faute du service*”¹⁸.

Conforme ensinamento de Carvalho Filho, a “falta do serviço” poderia se consumir de três formas: “a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço”. A “falta” alegada, comprovada, induzia a presença de “culpa”¹⁹.

Seguiu-lhe a “teoria da responsabilidade objetiva”, a qual rompe com a necessidade de demonstração de culpa, ainda que caracterizada em uma esfera de “falta”. A responsabilização do estatal decorreria apenas da comprovação do fato danoso e a relação de causalidade entre o fato e o dano²⁰.

A supracitada teoria, atual, decorre da teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado, em virtude de sua posição, estruturação e ação, coloca-se em situação de risco de provocação de danos a terceiros. Interessante ressaltar que, mesmo na responsabilidade objetiva, é possível a exclusão de responsabilidade do Estado, como nos casos de culpa exclusiva do administrado ou eventos fortuitos.

Ela difere de uma teoria mais recente e restrita, conhecida por “risco integral”, utilizada, entre nós, nas atividades de energia nuclear. Neste caso, não há necessidade de nexo causal, bem como inexistem excludentes.

Claro que a responsabilidade civil do Estado representa apenas um dos vieses do *accountability*: a responsabilização pelas práticas danosas à sociedade, não alcançando a chamada “responsividade”, que determina ao agente a necessidade de agir conforme as diretrizes legais, e nem a “prestação de contas”. Tampouco, cumpre-lhe a “responsabilização do

18 FERREIRA, 1985, p.278.

19 CARVALHO FILHO, 2009, p.523.

20 MELLO, 2004, p.441.

agente” nos aspectos penais e administrativos e no direito de regresso.

A *accountability*, em seu viés público, interessa não apenas aos chefes políticos, mas à população em geral e aos próprios prestadores de serviços públicos, e ao mesmo tempo, de maneira a manter uniformidade entre seus interesses, evitando-se, assim, a chamada “captura” dos serviços públicos²¹.

A teoria da captura (*capture theory*) lida com a “vinculação promíscua entre a agência, de um lado, e o governo instituidor ou os entes regulados, de outro, com flagrante comprometimento da independência pública”. Pretende “afastar indevidas influências” das entidades privadas sobre as próprias agências reguladoras, em especial quando se objetiva o benefício dos entes privados “em desfavor dos usuários do serviço”²².

Ademais, é possível visualizar o *accountability* sob dois aspectos distintos, num sentido macro e em um sentido micro.

No sentido macro, o *accountability* subdivide-se em dois núcleos: *accountability* financeiro e *accountability* para a performance econômica geral. O primeiro envolve o controle dos gastos e gestão financeira; sistemas de auditoria externa transparentes e com punições contra desperdício e corrupção; mecanismos para revisão e ação em face dos resultados auditados e reforçar a correção dos problemas identificados²³. De uma forma geral, são mecanismos que buscam combater a corrupção perpetrada pelos agentes públicos.

Já no tocante à performance econômica, o *accountability* busca conferir eficiência ao uso de recursos públicos no

21 THE WORLD BANK, 1992, p.14.

22 CARVALHO FILHO, 2009, p.467.

23 THE WORLD BANK, 1992, p.15.

tocante aos programas de investimento, na Administração indireta, nos setores sociais e nas questões empregatícias e salariais na administração pública. Atinge-se, a partir de tais diretivas, a identificação de reformas necessárias na estruturação e racionalização da atividade administrativa, tais como medidas de descentralização²⁴.

De outro lado, em nível micro, o *accountability* “pode reforçar o nível macro quando há competição ou participação”. Para a competição, diante da possibilidade de abandono do serviço pelo público, pode resultar em diminuição de receitas para as agências, com efeitos em sua empregabilidade. A “saída” como opção encontra espaço dos mercados desregulamentados ou que sofram estímulo à concorrência, excetuando aqueles em que existe monopólio. Já a “participação permite ao público influenciar na qualidade ou volume do serviço por meio de alguma forma de articulação de preferências ou demandas”. É justamente essa postura ativa – voz - do público que acaba conferindo mais responsabilidade às agências²⁵, para atender às necessidades e desejos de seu público.

A terceira área de governança é a “estrutura legal desenvolvimentista”. De acordo com o Banco Mundial, alguns elementos do Estado de Direito são necessários para criar diretrizes estáveis para os agentes econômicos²⁶. As regras jurídicas tornam-se imprescindíveis na realização do princípio da segurança jurídica e econômica, vale dizer, a garantia aos agentes econômicos de que não serão surpreendidos pelas constantes mudanças estatais. É a segurança que permite o risco.

24 THE WORLD BANK, 1992, p.19-20.

25 THE WORLD BANK, 1992, p.22-23.

26 THE WORLD BANK, 1992, p.28.

Dentre os elementos essenciais para o “império da lei”, o Banco Mundial enaltece a existência de mecanismos – sistema – que garante a aplicabilidade das leis, um sistema de precedentes vinculantes criados por um Judiciário independente, uma performance formal para alterações legais, a aplicação das leis de forma não-retroativa e a aplicabilidade das leis ao próprio governo²⁷.

Por derradeiro, quanto ao elemento “informação e transparência”. A informação determina o ritmo das mudanças econômicas. Como ressaltado pelo Banco Mundial, “um mercado competitivo requer que os agentes econômicos tenham acesso às informações relevantes, oportunas e confiáveis”²⁸. Isso porque a exposição de informações diminui os riscos e incertezas e, conseqüentemente, os custos.

La transparencia en la información pública sirve para consolidar la vida democrática de todo país, al permitirle a los ciudadanos estar más y mejor informados sobre el destino de los recursos públicos, al igual que de la evolución de los programas gubernamentales, del cumplimiento a las promesas de campaña y del desarrollo de toda gestión estatal²⁹.

Isso não exclui a possibilidade excepcional de se atribuir sigilo a algumas informações, como nos casos em que existem questões de segurança nacional ou quando o segredo é necessário para garantir a lisura do processo, como ocorre nos procedimentos licitatórios. Não por acaso o artigo 3º, I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) determina como diretriz a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção.

Ademais, existem três áreas em que o acesso à informação e a transparência são importantes: eficiência econômica;

27 THE WORLD BANK, 1992, p.30.

28 THE WORLD BANK, 1992, p.39.

29 MUÑOZ, 2018, p.561.

transparência como forma de prevenção da corrupção; e a importância da informação na análise, articulação e aceitação de escolhas políticas³⁰.

No tocante à eficiência econômica, a transparência permite o conhecimento, o debate e a influência nas políticas públicas. Além disso, deve-se frisar que a abertura e participação nas decisões políticas auxiliam na diminuição dos atos corruptivos, do desperdício de gastos públicos, do cometimento de erros por parte do Poder Público em razão de uma visão estritamente direcionada a um setor e risco por parte da atividade econômica³¹.

Não por outra razão, defende Rodrigo Muñoz que o princípio da máxima publicidade está umbilicalmente conectado com a transparência da gestão pública, determinando a todo funcionário público a dar publicidade às informações que dizem respeito às suas atividades, permitindo, ao mesmo tempo, o amplo conhecimento acerca delas pela população³².

Em relação à prevenção à corrupção, não sobreleva grandes dúvidas sobre o fato de que a transparência age em face dos atos corruptivos, embora não de forma suficiente a extingui-lo. Há questões relativas nesse tocante, como a quebra da assimetria de informações, o monitoramento dos agentes públicos e a atuação de auditorias independentes. A base de um governo que minimize a corrupção deve levar em conta o fortalecimento das instituições e o estabelecimento de procedimentos firmes e eficientes.

Por derradeiro, o amplo acesso informativo durante todo o processo de avaliação das escolhas políticas permitirá medir a ocorrência, ou não, de desvios de finalidade, que privilegiem escolhas particulares, e não públicas. A propó-

30 THE WORLD BANK, 1992, p.39.

31 THE WORLD BANK, 1992, p.40-41.

32 MUÑOZ, 2018, p.566.

sito, de acordo com o artigo 2º, parágrafo único, “e”, da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65), “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”. Consoante lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, a maior censura ao desvio se dá em razão de seu caráter insidioso e do desígnio malicioso sob pretensa bandeira de interesse público³³.

É mais gravoso do que o estrito descumprimento legal, eis que sangrado por uma marca de legalidade e interesse público disfarçado, porém inexistente, a dificultar-lhe a clara identificação. Daí porque entender-lhe como de “maior periculosidade”³⁴.

2. A participação democrática da sociedade na governança

Como dissemos, no início do presente trabalho, a governança deve ser visualizada sob uma dimensão mais ampla que a governabilidade, incluindo não apenas os arranjos políticos tradicionais, mas também “partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”³⁵.

É que, conforme destacado por Marcus Melo, o conceito de *governance* inclui não apenas as questões gerenciais e administrativas do Estado, como também a interação público/privado, participação e descentralização. Traz em si os mecanismos de articulação entre os diversos atores sociais³⁶.

33 MELLO, 1998, p.9.

34 MELLO, 1998, p.6.

35 SANTOS, 1997, p.342.

36 MELO, 1995, p.30-31.

Não poderia ser de forma diferente quando voltamos-nos à desagregação do conceito de *governance* – chamado por Maria Helena Santos de “capacidade governativa: “(i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários”³⁷.

Pois é evidente que não há identificação dos problemas da sociedade e formulação de políticas públicas que possa cumprir fielmente seu mister sem considerar a inserção dos atores sociais nesse processo. E, para além disso, a própria implementação, para atingir seus propósitos requer o esforço conjunto, incluindo os atores antes mencionados.

Daí a precisa anotação de Barra e Castro, ao comentar o desenvolvimento de Dromi acerca da consensualidade, que pode ser vista como um desdobramento dos efeitos da governança na Administração Pública.

Exceptuando toda evolución normal que sufrió el derecho administrativo, la noción de consensualidad surge como tendencia a la nueva Administración Pública, como medio eficaz de evolución del modelo de gestión y aplicación eficiente y justa del derecho. La Administración Pública Moderna está marcada por el dinamismo del actuar administrativo como instrumento para acompañar las innovaciones sociales.

Se hace así fundamental, que el derecho administrativo acompañe esa natural evolución y consiga dar respuestas eficientes a los pronósticos de los ciudadanos, principalmente en la ejecución material de políticas públicas³⁸.

Um dos formatos do processo de tomada de decisão, segundo Santos, considera justamente a interação entre a sociedade e o Executivo, consoante figura abaixo³⁹.

37 SANTOS, 1997, p.343.

38 BARRA; CASTRO, 2017, p.479.

39 SANTOS, 1997, p.348.

Note-se que o caráter reativo parte justamente da oposição que a sociedade, por seus grupos, realiza em face do Executivo, de forma direta, bem como por meio dos seus representantes Legislativos. É uma questão sempre em pauta diante de grandes reformas, como a previdenciária no cenário atual. A sociedade, ainda, age por meio do Poder Judiciário, ajuizando um sem-número de ações que acaba tornando a esfera jurisdicional praticamente porta-voz das insatisfações populares. “O número dessas ações é de tal ordem que ministros de Estado se dirigem às instâncias re-



gionais e superiores do Judiciário solicitando moderação na concessão de liminares, já que a avalanche dessas concessões às empresas e indivíduos estaria inviabilizando a política econômica do governo”⁴⁰.

Essa esfera de interação executa-se em paralelo à “constitucionalização do poder”, que diz respeito ao processo de eleição e posse dos representantes. Esse poder informal formado pelo “setor organizado do público de cidadãos (...)”

40 SANTOS, 1997, p.348.

contrasta com a igualdade política normativamente esperada no espaço do poder formal”, e não pode ser desprezada no cotidiano dos sistemas políticos⁴¹.

O espaço do poder informal ganha mais importância sempre quando a relação entre a administração e o público, especialmente seu segmento organizado, adquire mais autonomia em relação às decisões políticas juridicamente controladas do parlamento e do Executivo. O crescimento e o adensamento das estruturas organizacionais envolvendo a administração e o público, incentivados pela expansão do estado de bem-estar social, elevam a complexidade das situações de decisão com as quais a administração se vê diariamente confrontada em função de suas relações informais com o público. Em geral, isto faz com que a administração torne-se cada vez mais dependente da cooperação dos segmentos organizados do público, e do próprio mercado. Isto porque estes segmentos possuem uma margem de atuação e influência sobre a implementação de políticas públicas que não se deixa controlar pela cadeia de mando estatal juridicamente fixada, ou seja, pelo poder constitucionalizado e pelos programas decisórios oficiais⁴².

A identificação dessas forças traz consigo a necessidade de uma partilha de governabilidade, dividida entre seus aspectos formais e informais, ou a esfera constitucionalizada do poder e aquela que não se encontra formada nesses termos. Sua consideração, no entanto, ao contrário de afetar as forças decisórias pode lhe conferir maior legitimidade.

É certo que a base do poder democrático é o oferecimento de oportunidade para a real representatividade, não apenas das maiorias, mas também das minorias. Não se negue que isso acabou plantando as raízes da *democracia semidireta*, isto é, aquela em que o exercício é representativo, mas permeado por alguns elementos de participação popular. É que, como assinala José Afonso da Silva, a “democracia

41 TORRES, 2016, p.163.

42 TORRES, 2016, p.164.

não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental. Nela, as restrições a essa participação hão de limitar-se tão-só às situações de possível influência anti-democrática (..) ”⁴³.

Se nota, por lo tanto, que la estructuración del modelo gerencial está orientada a la búsqueda incondicional y la realización máxima de la eficiencia administrativa, ya que guía el control de resultados en el sentido de calidad, cantidad, economicidad y oportunidad y, además, centra su actuación en la satisfacción precípua del “ciudadano-usuario”.

La propuesta del modelo gerencial es, pues, de horizontalización¹¹ de las relaciones entre poder público y ciudadano⁴⁴.

Robert Dahl prefere falar em “poliarquia” e seus graus. Isto porque a democracia seria comparada a um nível ideal, ao passo que a poliarquia apresentaria graus de maior ou menor nível democrático. O grau de poliarquia dependeria, grosso modo, de dois fatores: a) da possibilidade de participação popular; b) do grau de oposição permitido⁴⁵.

Por conta disso, embora, apenas teoricamente, exista um ideal inatingível, o modelo democrático se apresentará na medida dos dois fatores acima descritos. Essa sim seria uma democracia realista, nos termos das particularidades locais.

A base de seu pensamento é o pluralismo⁴⁶, com possibilidade de participação política – *decision maker* – na maior

43 SILVA, 2008, p. 136.

44 BARRA; CASTRO, 2017, p.482-483.

45 DAHL, s.d, p.25-37.

46 A lição é de Schmitt: “O político pode extrair sua força dos mais diversos âmbitos da vida humana, das contraposições religiosas, econômicas, morais e de outros tipos; ele não caracteriza nenhum domínio próprio, e sim tão-somente o grau de intensidade de uma associação ou dissociação de pessoas, cujos motivos podem ser de índole religiosa, nacional (no sentido étnico ou cultural), econômica ou de outra espécie, em momentos distintos, diversas ligações e separações”. SCHMITT, 2009, p.40-41.

parte dos setores sociais. A poliarquia é um regime onde há consonância, alinhamento, convergência das perspectivas do povo à atuação governamental.

“E não apenas a participação em si, mas a confiança pública de imprescindibilidade da participação e a vontade popular de fazê-lo por justa expectativa de resultados efetivos”⁴⁷. Como identifica Rita Süßmuth, na Alemanha, atualmente, o debate volta-se em face de três tendências determinantes:

(...) o desenvolvimento da democracia através de uma maior participação dos cidadãos em formas antigas e novas; o enfrentamento da diminuição do interesse pela participação dos eleitores em todos os níveis; o crescente ceticismo acerca da capacidade de resolução dos problemas políticos, combinado com as expectativas frustradas de transparência, informação e comunicação⁴⁸.

A seguir os ensinamentos de Dahl, percebe-se que a *participação* isolada, ou mesmo a *oposição* solitária, leva a um quadro de baixo grau de poliarquia ou, como se queira, a uma democracia deficiente. Nesse sentido, ambas precisam se equilibrar para construir um regime democrático, quiçá, pleno, em seu “último grau”. O processo de ampliação dos dois elementos gráficos conduz ao que podemos chamar de *democratização*⁴⁹.

Em Dahl, a democracia somente pode ser construída a partir do equilíbrio entre oposição e participação. Daí afirmar Dallari que a participação política, enquanto direito e dever, é a realidade da “natureza associativa do ser humano”⁵⁰.

47 BORGES DE OLIVEIRA, 2015, p.19.

48 SÜSSMUTH, 2011, p.3.

49 “Um prudente governo democrático certamente absorverá as ideias mais populares da oposição e frequentemente as incorporará em seu próprio programa, para desgosto de seu oponente político”. EHRMANN, 1964, p. 11.

50 DALLARI, 1983, p. 38.

Não se negue que a dimensão política nos coloca diante da necessidade de participação efetiva da sociedade política no polo decisional, o que exige uma ampla e permanente comunicação que passa pelos partidos políticos, que é o que assegura a canalização das perspectivas da sociedade com os representantes – ou, ao menos, é o que deveria assegurar. Nessa dimensão, a representação exige mais do que a simples escolha, mas sim um permanente contato entre sociedade e detentores do poder político. E um dos canais de comunicação é o partido político, que acaba substituindo o elo do representante com sua origem. É a forma mais direta pela qual a informalidade influencia o Legislativo.

Na realidade, como lembra Leonardo Morlino, as democracias podem variar entre os níveis de maior ou menor realização de cada uma de suas principais qualidades (liberdade e igualdade), muitas vezes em vista das várias combinações de escolhas e oportunidades concretas (fatores como Estado de Direito, *accountabilities*, participação, competição e *responsiveness*)⁵¹.

Vê-se que, por evidente, quanto aos aspectos da governança, muito da participação e influência externa e democrática decorre justamente do *accountability*, embora a informação e transparência também auxiliem no processo de inserção social na tomada de decisões.

É que a boa governança é “requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos”⁵². É o oposto de um crescimento alienado em que o atendimento governamental à livre iniciativa se estabeleça como único propósito. Não por acaso, entre nós, a Constituição coloca lado a lado, nos artigos 1º e 170, a liberdade de

51 MORLINO, 2009, p.16-23.

52 SANTOS, 1997, p.341.

iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Noutras palavras, ao revés da contradição que a leitura possa incitar num primeiro momento, trata-se de uma relação natural de completude e construção conjunta: a livre iniciativa só será assim considerada se se erguer diante do respeito à pessoa. Em Estados de governança responsável, o desenvolvimento econômico é necessário, mas dentro de um parâmetro antropocêntrico.

Conclusão

Governança ou capacidade governativa é um conceito que vem atrelado ao bom uso por parte do Poder Público. Significa, basicamente, eficiência, gestão e solidez das políticas econômicas em paralelo com as políticas sociais. De outro lado, práticas corruptivas, desvios de finalidade, arbitrariedade, insegurança jurídica e outras características identificam a prática de má governança.

De acordo com o Banco Mundial, uma boa governança perpassa por quatro bases: gestão do setor público, *accountability*, estrutura legal desenvolvimentista e informação e transparência, todas imprescindíveis para o desenvolvimento econômico e social de um país.

O *accountability*, como cediço, apoia-se em três pontos fulcrais: prestação de contas, responsabilidade dos agentes e responsividade dos agentes. Esta, de caráter mais amplo, traduz a necessidade de ação cotidiana com base legal e constitucional, bem como uma boa prática de governança. O desvio implicará, aí sim, na responsabilidade ou responsabilização dos agentes.

Tudo isso perpassa, claro, por uma profunda alteração de paradigma que conduz à responsabilidade do Estado e, consequentemente, dos seus representantes, desde os idos

absolutistas, de total irresponsabilidade – *the king can do no wrong* – até o momento atual de responsabilidade objetiva e, nalguns casos, por risco integral.

O *accountability* interessa a todos os agentes, públicos e privados, pois diz respeito ao exercício das políticas e escolhas públicas. Obriga os agentes a direcionarem suas pretensões para as finalidades públicas. Para tanto, algumas práticas como auditorias independentes, gestão financeira, controle de gastos, descentralização, correção de desvios e, principalmente, a participação se mostram necessários para guiar o Estado em direção a tais fins.

A informação transparente, na mesma esteira, permite o cálculo da eficiência econômica, a prevenção à corrupção e a análise das escolhas políticas. É que uma informação clara permitirá não apenas o conhecimento de sua justificativa, mas a comprovação da real existência dos motivos determinantes, inclusive pelo Poder Judiciário, combatendo o desvio de finalidade.

Vale lembrar que o conceito de governança traz em si mais do que mera governabilidade, incluindo a participação de todos os agentes, políticos, econômicos, sociais, grupos etc, de forma que todos sejam considerados no processo político decisório.

Nessa toada, inclusive, um dos tipos de processo de tomada de decisão leva em conta a reação da sociedade perante as posturas do Executivo, pressionando o Legislativo para forçá-lo a se opor ao Executivo, bem como ajuizando ações judiciais que, na esteira de liminares, bloqueiem a eficácia das decisões daquele Poder.

Essa participação acaba desenvolvendo a referida vertente poliárquica que, ao lado do direito de oposição, configura um Estado enquanto democrático. Vale dizer, quanto maior a oferta de participação e de oposição, maior

o grau de poliarquia e, conseqüentemente, de democracia.

Ademais, como ressaltado por Morlino, fatores como o *accountability*, a participação e a responsividade trazem incremento às principais qualidades do Estado democrático, liberdade e igualdade.

Vê-se, assim, que mais do que gestão pública eficiente, a governança – a boa governança – demonstra-se essencial no processo de democratização e inserção da participação popular nas decisões governamentais, de modo que o desenvolvimento econômico não seja um fim em si próprio, mas um fator paralelo ao próprio desenvolvimento social.

Referências bibliográficas

BARRA, Rodolfo Carlos; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administración pública consensual: una análisis entre el modelo burocrático y responsable (“gerencial”). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 114, jan./jun. 2017, p.473-496.

BORGES DE OLIVEIRA, Emerson Ademir. **Democracia como “ídolo”?** Ensaio sobre um projeto de democracia possível. 2015. 264f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, s.d.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1993.

EHRMANN, Henry W. **Democracy in a changing society**. New York: Frederick A. Praeger, 1964.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito administrativo didático**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GONÇALVES, Alcides. O conceito de governança. **Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI - Fortaleza**. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2005.

MCLEAN, Iain. **Public choice**: an introduction. Oxford: Blackwell, 1987.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O desvio de poder. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 172, abr./jun. 1998, p.1-19.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. (Org.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MORLINO, Leonardo. Qualities of democracy: how to analyze them. **Instituto Italiano di Scienze Umane**. Florence, set. 2009.

MUÑOZ, Rodrigo Salazar. La transtarencia en la gestión pública, elementos para garantizarla. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, jul./dez. 2018, p.559-585.

SANTOS, Maria Helena de Castro. 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, 1997, p.335-376.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político/Teoria do partisan**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SÜSSMUTH, Rita. Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? **Aus Politik und Zeitgeschichte**. Bonn, v.44-45, p.3-7, 2011.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1992.

THE WORLD BANK. **The reform of public sector management: lessons of experience**. Washington: The World Bank, Country Economics Department, 1991.

TORRES, Roberto Dutra. Governabilidade, governança e poder informal: um problema central da sociologia política. **Civitas**. Porto Alegre, v.16, n.1, jan./mar. 2016, p.153-171.

Recebido em: 15/09/2021
Aprovado em: 10/02/2022

Emerson Ademir Borges de Oliveira

E-mail: borgesdeoliveira@usp.br

Guilherme Moraes Cardoso

E-mail: advguicardoso@gmail.com