

Governança, governabilidade e *accountability*: Qualidade na Administração Pública

Gustavo Justino de Oliveira*

* Pós-Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Doutor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da USP (Largo São Francisco), onde leciona na graduação e na pós-graduação. Foi procurador do estado do Paraná por 15 anos e hoje é consultor em Direito Administrativo, Constitucional e do Terceiro Setor, em São Paulo. Autor dos livros Contrato de Gestão (Ed. RT), Consórcios Públicos (Ed. RT), Direito Administrativo Democrático (Ed. Fórum), Parcerias na Saúde (Ed. Fórum), Direito do Terceiro Setor (Ed. Fórum) e Terceiro Setor, Empresas e Estado (Ed. Fórum). Autor de diversos artigos científicos e diretor da Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS (Ed. Fórum).

O Estado contemporâneo

No início do século XXI, como uma consequência de diversos fatores, como advento do neoliberalismo, avanço da globalização, desenvolvimento tecnológico, entre outros, o papel do Estado sofreu uma redefinição.

A fim de inserir-se no mundo globalizado e bem atender aos interesses de uma sociedade democrática, com eficácia, eficiência e economicidade, o Estado saiu de um papel imperativo e provedor e assumiu uma postura mais *consensual e relacional*.

Na doutrina são usados os mais diversos termos para fazer alusão a esses novos papéis assumidos pelo Estado contemporâneo, muito bem sintetizados por Medauar (2003):

- **Estado regulador** – transfere para particulares algumas atividades, mas fixa regras, fiscaliza, controla, sanciona;
- **Estado propulsivo/animador** – incentiva programas de ação social;
- **Estado reflexivo/catalisador** – usa a negociação;
- **Estado incitador** – influi nos comportamentos, em vez de agir por imposição;
- **Estado mediador/negociador** – exerce papel de regulação e coordenação entre os diversos elementos da sociedade;
- **Estado subsidiário** – de caráter residual em relação às iniciativas da sociedade;

- **Estado cooperativo** – ocorre colaboração entre a administração e os entes privados, com estabelecimento de parcerias;
- **Estado-rede** – remete à ideia de interdependência entre diversos poderes públicos.

Entre esses diversos “papéis” exercidos pelo Estado no mundo atual, merece destaque o de *mediador*.

Esse papel está ligado ao estabelecimento de vínculos com os indivíduos e com os grupos sociais, com os quais o Estado passa a interagir com a finalidade de atribuir eficiência e efetividade às ações estatais (OLIVEIRA, 2010).

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).

Governança pública no Estado contemporâneo

Nesse contexto, emerge um conceito de grande valor para a Administração Pública contemporânea, o de *governança pública*.

Governança pública é um conceito mundial, com a proposta de um modelo de colaboração entre nações e entre diversos atores dentro de um Estado, com base na melhoria da eficiência e da eficácia administrativa, e no respeito aos valores de uma sociedade democrática.

O conceito de governança é importado das *empresas privadas*. Nessas organizações, a *governança corporativa* (corporativa, porque típica do setor privado) veio como resposta aos conflitos de interesses entre acionistas e administradores em questões de sustentabilidade financeira, desempenho patrimonial e gestão corporativa transparente. Trata-se de um conjunto de princípios e práticas para regulamentar a relação entre acionistas, gestores e

outros interessados com a finalidade de aumentar o valor para a sociedade, facilitar o seu acesso ao capital e aprimorar o desempenho da organização (ALMEIDA, 2008).

As origens da governança pública datam de meados da década de 1990 do século XX, e traduzem um consenso de que a *eficácia* e a *legitimidade* da atuação pública se apoiam na qualidade da *interação* entre os distintos níveis de governo, e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil.

A governança pública vem como uma continuidade do modelo de Administração Pública gerencial, focada em eficácia. Contudo, propõe-se uma nova forma de atingir esses resultados: a interação entre os diversos atores sociais, que devem se unir para enfrentar as ações sociais segundo os preceitos da flexibilidade, da visão estratégica, da transparência e da comunicação (PRATS I CATALÀ, 2005). Nessa conjuntura, o governo tem a função de gerenciar a rede de atores, que devem se comunicar e dividir responsabilidades. Nesse contexto, o conceito de boa governança foi muito bem sintetizado por Canotilho (2006), como sendo “a condução responsável dos assuntos do Estado”.

O Livro Branco da Governança Europeia aponta que governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder em nível europeu, essencialmente no que se refere a sua responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

Canotilho enumera como princípios condizentes com a boa governança:

- transparência;
- coerência entre as diversas políticas do Estado;
- abertura, como uma busca de soluções através de formas clássicas e novas (negociação e participação);
- eficácia, como respostas às necessidades sociais;
- democracia participativa, envolvendo cidadãos e associações representativas.

Governabilidade

Conceito

Governabilidade é um conceito ligado ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e de seu governo (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Tem relação com as “condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia” (BENTO, 2003).

Dessa forma, a governabilidade é uma referência às condições para que possa ser exercida a *autoridade política* (Diniz, 1996, cita como exemplos a forma de governo, as relações entre os poderes e os sistemas partidários).

Em suma, governabilidade refere-se às condições de *legitimidade* e *sustentação política* que um governo tem para exercer o poder.

Diferenciação entre governabilidade e governança

Das definições de governabilidade e governança expostas, é possível depreender que a primeira diz respeito às condições sistêmicas para exercício de poder e autoridade, enquanto a governança diz respeito à forma como é exercido esse poder, ou seja, através de um modelo de interação entre níveis de governo e destes com outros atores sociais.

Para Bento (2003), a *governabilidade* pode ser melhorada através de uma *reforma do Estado*, uma vez que esta diz respeito “à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”.

Já a *governança* pode ser incrementada através de uma *reforma no aparelho de Estado*, ou seja, uma reformulação na forma de administrar e prestar serviços, a fim de melhorar a eficiência da atividade do Estado e colocá-la em maior consonância com os interesses dos cidadãos.

Contudo, uma vez que há uma forte relação de interdependência entre as ideias de governabilidade e governança, muitos autores preferem unificar

ambos os conceitos em uma só categoria, sob a denominação *capacidade governativa*.

Accountability

Nesse contexto em que passa a ter valor uma Administração Pública mais transparente, calcada em valores éticos, merece destaque a introdução do conceito de *accountability*.

Sano (2003) afirma não haver um termo na língua portuguesa que exprima a verdadeira tradução da ideia de *accountability*, conceituada, pelo CLAD¹, como um cumprimento, pelo servidor público, do dever de prestar contas a um organismo de controle, ao parlamento ou à própria sociedade.

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Resumindo, *accountability* refere-se ao dever de um detentor de poder público de prestar contas, para sua consequente responsabilização, que está totalmente alinhado com os valores de um Estado democrático de direito.

A doutrina faz uma classificação de *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical.

A *accountability horizontal* diz respeito aos mecanismos de supervisão, controle e avaliação recíproca dos vários níveis de governo, que são exercidos através de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de fato. A divisão de poderes e a possibilidade de controles entre eles têm como objetivo evitar a corrupção e em forte ligação com a democracia.

Bento (2003) enumera algumas dificuldades referentes à prática da *accountability horizontal*, tais como a eventual falta de interesse dos órgãos em se fiscalizarem mutuamente e a discussão sobre a conveniência ou não da independência das agências (ex.: Banco Central) perante os políticos eleitos.

Quanto à *accountability vertical* (também chamada de *accountability política* ou *accountability democrática*), diz respeito ao controle político realizado pelos cidadãos.

Em virtude da dificuldade de avaliação dos eleitos pelo voto, pela fidelidade ao programa ou pelos indicadores de crescimento e desenvolvimento (BENTO, 2003), entende-se que o momento da reeleição é a melhor forma de realização da *accountability vertical*. A reeleição funcionaria como uma espécie de “premiação”, e a não reeleição como uma “punição”, podendo-se,

assim, dizer que “o resultado das urnas que indicará qual foi a percepção dos eleitores quanto à atuação dos governantes” (SANO, 2003).

Qualidade na Administração Pública

Qualidade total

A difusão da ideia de qualidade remonta à Revolução Industrial do século XVIII, quando significava produzir com uniformidade, homogeneidade.

O conceito de *qualidade* foi passando por diversas adaptações, até atingir seu significado atual, em que é vista como uma capacidade de planejar, para evitar o desperdício e proporcionar a maior satisfação possível para o consumidor, o que, na maioria das vezes, só pode ser alcançado através de uma mudança cultural na organização.

Uma importante contribuição para o conceito de qualidade, como o que conhecemos hoje, foi trazida por William Edwards Deming, na década de 1950, com a introdução do ciclo PDCA: *plan*, *do*, *check* e *action*. Através de um ciclo composto pelas atividades de planejar (estudo de um processo e de seu aprimoramento), fazer (implementar a mudança), checar (observar os efeitos) e agir (estudar os resultados), Deming ensinou ser possível controlar os processos para obter qualidade.

Outra importante contribuição para a definição de qualidade foi trazida por Philip Crosby e sua teoria do “zero defeito”, que parte da premissa de que a qualidade pode ser garantida se as coisas forem feitas corretamente da primeira vez. E isso pode ser obtido através de uma boa ação gerencial, voltada para a cultura da qualidade, que pode ser entendida como a conformidade de algo com os requisitos preestabelecidos.

Em 1961 surgiu o a expressão *Total Quality Control*, usada por Feigenbaum para designar um sistema, dentro da organização, que integre todas as atividades (de produção, marketing, finanças), a fim de obter qualidade não somente em termos econômicos, mas também de satisfação do cliente.

No âmbito da Administração Pública, qualidade também está ligada à obtenção dos melhores resultados, com economicidade e para a melhor satisfação do cidadão.

Dessa forma, a gestão da qualidade no âmbito público tem foco nos resultados e no atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos e das comunidades, que são os beneficiários das políticas e dos serviços públicos.

A qualidade, vista como uma forma de atuação eficiente da Administração Pública, voltada para um bom desempenho, tem uma forte conexão com o conceito de governança pública.

No Brasil, podemos tomar como exemplo de programa de governo com foco em qualidade o “Choque de Gestão”, proposto em 2003, na gestão do governador de Minas Gerais Aécio Neves. Trata-se de uma política de governo com proposta de modernização administrativa, baseada em reorganização e reestruturação do aparato estatal, com o objetivo de, a curto prazo, reduzir despesas e, a médio prazo, orientar a gestão administrativa para a obtenção de resultados. As medidas para o alcance desses objetivos basearam-se na adoção de um desenho institucional mais dinâmico e no incentivo à capacitação dos servidores públicos e no estabelecimento de parcerias entre o Poder Público e entidades privadas.

A relação entre qualidade e governança, governabilidade e *accountability*

Do exposto, podemos concluir que a governança pública não é só um modelo de administrar baseado em colaboração interna do governo e deste com a sociedade, mas também calcado em valores de transparência e de *accountability*.

O fundamento é atingir uma Administração Pública mais eficiente, eficaz e efetiva, reduzindo gastos e aumentando qualidade, e, acima de tudo, respeitando valores éticos e democráticos, a fim de melhorar a ação do governo de forma legítima.

O aumento da relação de dependência entre Estado e sociedade, com existência de grupos intermediários, tratativas, negociações e atuação do setor privado no exercício de funções públicas, é uma forma de concretização da democracia (MEDAUAR, 2003).

O Brasil, por ser um país com democracia muito recente, enfrenta diversos desafios para pôr em prática as ideias de governança pública e *accountability*.

Para Moreira Neto (2007), é necessária uma mudança de mentalidade dos administradores públicos e do público usuário, para exercício de uma Administração Pública que garanta segurança e justiça.

Dicas de estudo

Livro Branco da Governança Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>.

Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.

Referências

ALMEIDA, Francisco Alberto Severo de. **A Governança Corporativa em Empresa Pública e a Visão de suas Práticas pelos Stakeholders**. Rio de Janeiro: ANPAD (Anais), 2008.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da good governance. *In*: **“Brancos” e Interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Mutações do direito administrativo. *In*: _____. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Contrato de Gestão**. São Paulo: RT, 2008. 320 p.

_____. **Governança Pública e Parcerias do Estado**: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5177>. Acesso em: 6 jun. 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. 6. ed. Tradução de: BATH, Sérgio Fernando G.; MAGALHÃES JUNIOR, Ewandro. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcción social de la gobernanza. *In*: PRATS I CATALÀ, Joan *et al.* (Coords.). **Gobernanza**: diálogo euroiberoamericano sobre el buen gobierno. Madrid: INAP: Colex, 2005.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. Dissertação (Mestrado). FGV/EAESP. São Paulo, 2003.

[illegible]