

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB**

**RENATA EFIGÊNIA COTA
DE ARAÚJO TORRES**

**A GOVERNANÇA PÚBLICA E A SUA RELAÇÃO INTRÍNSECA COM O
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Goiânia-GO

MARÇO/2017

**RENATA EFIGÊNIA COTA
DE ARAÚJO TORRES**

**A GOVERNANÇA PÚBLICA E A SUA RELAÇÃO INTRÍNSECA COM O
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Pós Graduação *Lato Sensu* em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Prof. (a) Orientador (a): João Paulo Mota

**Goiânia
MARÇO/2017**

**RENATA EFIGÊNIA COTA
DE ARAÚJO TORRES**

**A GOVERNANÇA PÚBLICA E A SUA RELAÇÃO INTRÍNSECA COM O
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso da Pós Graduação *Lato Sensu* em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Prof. (a) Orientador (a): João Paulo Mota

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Titulação João Paulo Mota

Nota

Examinador Convidado: Prof. Titulação e Nome Completo

Nota

RESUMO

As problemáticas encontradas na Administração Pública tornam necessárias as busca por novos modelos de gestão que sejam eficazes aos anseios da sociedade. A Governança Pública traduz-se como um instituto de grande potencial para auxílio na resolução de problemas como a má distribuição do dinheiro público, ausência de transparência, ineficiência, burocracia excessiva e demais pontos que geraram o descontentamento e a ausência de fé dos cidadãos frente ao Estado. Este estudo visa auxiliar os aplicadores do direito na compreensão do instituto, correlacionando-o ao princípio da eficiência consagrado em nossa Constituição Federal, de forma a demonstrar a aplicabilidade prática em exercício e a relação íntima desta modalidade de gestão frente ao princípio mencionado.

Palavras Chave: Governança Pública. Princípio da Eficiência. Administração Pública. Transparência.

ABSTRACT

The problems found in the Public Administration makes necessary the search for new management models that are effective in the expectations of society. Public Governance is reflected as an institute with great potential to help in the resolution of problems such as the poor distribution of money in public, lack of transparency, inefficiency, excessive bureaucracy and other points that generated the discontent and lack of faith of citizens in front of the State. This study aims to assist law enforcers in understanding the institute, by correlating it to the principle of efficiency enshrined in our Federal Constitution, in order to demonstrate the practical applicability in the exercise, and the intimate relation of this modality of management in front of the principle mentioned.

Key Words: Public Governance. The principle of Efficiency. Public Administration. Transparency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
1.1. OS PRIMÓRDIOS DA GOVERNANÇA	10
1.2. A GOVERNANÇA PÚBLICA E SUA AMPLITUDE	11
2 OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	21
CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	26

A GOVERNANÇA PÚBLICA E A SUA RELAÇÃO INTRÍNSECA COM O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

RENATA EFIGÊNIA COTA DE ARAÚJO TORRES

INTRODUÇÃO

O ano de 2016 foi marcado por diversas mudanças no cenário político econômico brasileiro, a insurgente crise econômica e institucional afetou diretamente a Administração Pública e gerou um campo de insegurança em diversas áreas da atuação estatal, inclusive a jurídica.

Com a realização do processo de Impeachment, as discussões acerca do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.º55, vulgo "PEC do Teto dos Gastos", e a crescente crise financeira vivenciada pela Administração Direta e Indireta de diversos Estados da Federação, a insatisfação e dificuldades vivenciadas pela Administração Pública apresentam como fonte a aplicação de uma sistemática retrograda da gestão governamental de nosso país.

Citando as palavras de Meirelles (2001, p.40)¹ é importante ter em mente que:

Como atitude do homem público, a Política difunde-se e alcança todos os setores da Administração, quando os governantes - e aqui incluímos os dirigentes dos três Poderes - traçam normas ou praticam atos tendentes a imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzem a atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade.

Considerando que a Administração Pública possui princípios basilares previstos na Constituição Federal e visa a supremacia do interesse público perante o privado, a governança faz-se pertinente como sugestão para solução eficiente e racional das "aspirações médias" citadas por Hely Lopes de Meireles, sendo forma de gestão governamental que atua no combate de diversos problemas institucionais vivenciados no Estado brasileiro, entre eles a necessidade de reformulação da forma

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

de governo frente aos campos social, econômico e político, através da nova composição de formas de gestão transparente e voltada à satisfação eficiente do bem comum.

Isto posto, o presente trabalho visa realizar questionamentos quanto aos contornos desta teoria e sua íntima relação com o princípio da eficiência, trazendo uma reflexão sobre a gestão em Governança Pública e sua adequação aos princípios constitucionais da Administração Pública, aplicando ao caso um enfoque especial aos contornos existentes entre o referido princípio e sua aplicação prática através deste instituto.

1 A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seguindo a conceituação básica formulada pelo Tribunal de Contas da União², a governança na Administração Pública é o aglomerado de mecanismos para realização de "liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

No que concerne a suas funções, o Tribunal de Contas da União (2014, p.31)³ elenca sete atividades fundamentais da atuação em Governança:

São funções da governança:

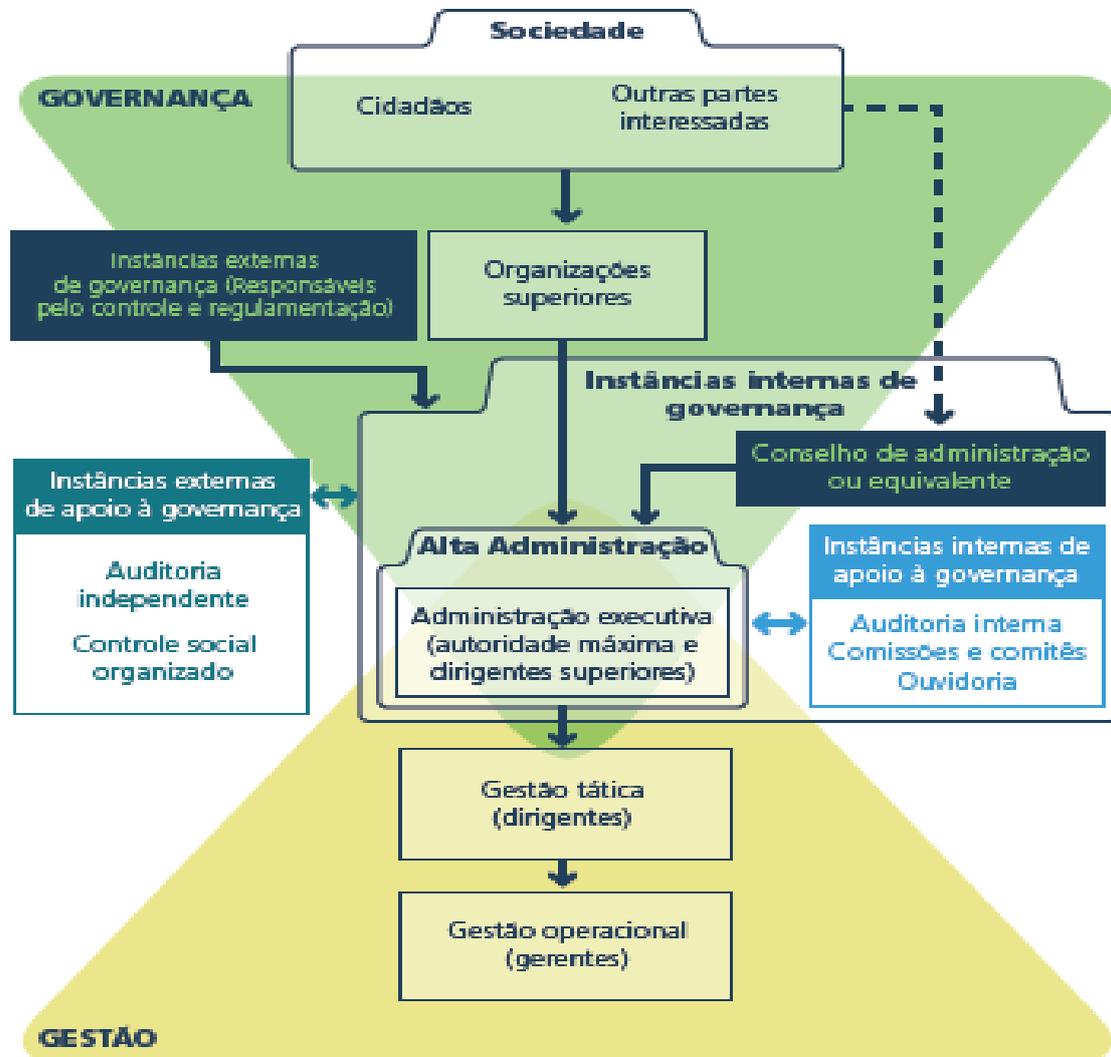
- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Além disso, há de se ressaltar que a Governança apresenta-se como um sistema de interação entre as estruturas administrativas, instrumentos de realização do trabalho público, fluxo de informações e o comportamento das pessoas que com

²TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Governança Pública. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em : 19 de nov. de 2016.

³TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p.31

ela se relacionam, sejam agentes públicos ou cidadãos interessados no serviço a ser prestado. De forma simplificada, o Tribunal de Contas da União (2014, p.28)⁴ utiliza a seguinte imagem para representar a interação comentada:



Como se observa na imagem, a Governança Pública e a Gestão Pública possuem uma relação íntima dotada de pontos de convergência, tal fato decorre do caráter instrumental que a Governança possui para aplicação de suas ferramentas como forma de garantir uma gestão equilibrada.

Grosso modo, uma conceituação rápida da Governança Pública traduz-se nos elementos já citados neste capítulo, todavia a demonstração da temática depende de um aprofundamento com foco às origens e a amplitude deste instituto tão benéfico, razão pela qual serão estes pontos apresentados a seguir.

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.28.

1.1. OS PRIMÓRDIOS DA GOVERNANÇA

A busca pelos primórdios da Governança Pública está intimamente ligada a prática da Governança Corporativa, que atua eminentemente na área privada e surgiu com a necessidade de "melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários" (TCU,2014, p.15)⁵.

Seguindo os moldes do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p.20)⁶, este modelo de gestão pode ser conceituado como:

o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

Na mesma linha, o artigo científico produzido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito-CONPEDI (2015)⁷ assevera:

O conceito de Governança surgiu no âmbito da governança associada às empresas privadas, conhecida como Governança Corporativa (GC). Essa governança está relacionada à necessidade de a empresa ser transparente, disponibilizando ao mercado e, especificamente aos acionistas, informações além do previsto na legislação. A adoção desse modelo faz com que organizações privadas comecem a seguir os princípios da equidade, transparência, responsabilidade por prestar contas – “*accountability*”, obediência às leis do país – “*compliance*” e definição de responsabilidades.

Atinente a sua origem, a Governança foi difundida por meio de ideias contidas nas obras *Cadbury Report*, da Inglaterra, e as publicações *Internal Control-Integrated Framework* e *Entreprise Risk Management - Integrated Framework*, pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*, sendo, os dois últimos, documentos de fixação dos parâmetros ideais para gestão de risco (TCU,2014).

Dada a efetividade de gestão criada pelo modelo, diversos países passaram a tratar sobre o tema, como menciona ECGI(*apud* TCU,2014)⁸ ao citar o "G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.15.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA-IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

⁷ CARDOSO, Juraciara Vieira; SCOLFORO, Roberta Ferraço. Governança pública sob a ótica jurídica. Direito administrativo e gestão pública I, organização CONPEDI/UFGM/ FUMEC/Dom Helder Câmara – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

⁸ ECGI. European Corporate Governance Institute. *Index of codes*, 2013, *apud* TCU,2014

Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança".

No Brasil, as primeiras obras sobre Governança remetem a Mckinsey e Korn/Ferry(2001)⁹, que publicaram a obra "Panorama de Governança Corporativa no Brasil". Seguindo a tendência, diversas obras sobre o tema foram publicadas, sendo possível indicar as "Recomendações sobre Governança" da Comissão de Valores Mobiliários- CVM e o já citado Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, do IBGC, sendo este último uma referência nacional quanto ao tema, uma vez que delimitou os princípios básicos da Governança Corporativa.

1.2. A GOVERNANÇA PÚBLICA E SUA AMPLITUDE

Ciente das necessidades de melhoria do desempenho Estatal e da semelhança entre as formas de atuação existentes nos ramos público e privado, Edwards Meredith afirma ser plenamente possível a adaptação dos ideais de Governança Corporativa para inserção de seus conceitos no âmbito do Direito Público. Este processo de adaptação decorre da análise de elementos caracterizadores da Governança sob o prisma do constitucionalismo, que por reger a Administração Pública, acaba moldando-a e estipulando princípios como a eficiência e legalidade administrativa, sendo a governança corporativa uma forma de acrescentar diversos valores a serem seguidos pelo gestor, como " garantia, gestão e planejamento, liderança, ética e até mesmo a justiça " (BARRET *apud* EDWARDS,2012,p.18)¹⁰.

Não é novidade que o Estado vem sofrendo diversas dificuldades para corresponder a altura dos anseios da população, como reflexo nota-se que as relações humanas com o ente estatal tornaram-se motivo de lamúria à população, que cada vez mais acredita e enxerga o Estado e seus gestores como incapazes de satisfazer ou solucionar os anseios sociais. Sobre esta situação vivenciada ainda

⁹ MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. *Panorama de Governança Corporativa no Brasil*, 2001. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acesso em: 20 Nov 2016.

¹⁰ BARRET,2003 *apud* EDWARDS, Meredith et all; *Public sector governance in Australia*. Canberra, Australia: ANU E PRESS, 2012, p.18

nos dias de hoje, Maria das Graças Rua, doutora em Ciências Políticas pela IUPERJ (1997)¹¹, recorda que:

ao eleger os representantes, a sociedade espera que os anseios sejam atendidos e materializados por meio de prestações de serviços públicos adequados e satisfatórios. Logo, a relação evidenciada no setor público é entre o ator principal (sociedade) e o governo em todas as esferas.

Analisando a realidade brasileira, nota-se uma situação ainda mais crítica, aonde a desilusão da população com seus governantes chegou a parâmetros que resultaram em processos como o impeachment, o que apenas demonstra o claro descontentamento frente à incapacidade do sistema político-administrativo responder satisfatoriamente à sociedade.

Como se sabe, os problemas do desempenho estatal brasileiro possuem diversas origens, muitas relacionadas ao ferimento dos princípios constitucionais pilares da Administração Pública. Aponta-se de forma mais expressiva, o dilema existente entre a vontade do gestor frente à supremacia do interesse público perante o privado, sendo esta segunda deixada de lado, ilegalmente, em benefício do administrador público e de terceiros que se relacionam com este, sobre o tema RUA (1997)¹² ainda expõe:

Idealmente, os políticos têm como missão promover o interesse público, isto é, o bem comum, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade e o bem-estar geral. Para isto, são investidos de autoridade decisória e supõe-se que venham a exercê-la conforme padrões universalistas. A realidade, entretanto, é bem distinta: o que leva os indivíduos ao exercício da atividade política frequentemente é desejo do poder, da glória e da riqueza e a capacidade de usar a autoridade para beneficiar interesses particulares, de grupos específicos, mesmo quando não se trata de vantagens estrita ou diretamente pessoais. Este é um dos paradoxos do governo.

Por consequência deste cenário, nos últimos anos tornaram-se crescentes os estudos quanto a aplicabilidade da Governança Pública, uma vez que tal modelo de gestão serve como instrumento orientador para um setor público mais eficiente e ético, atuando com vista ao desenvolvimento interno e externo do órgão,

¹¹ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública- Ano 48, n.3 (Set-Dez/1997). Brasília: ENAP, 1997

¹² Ibid.

que será coordenado, regulado e fiscalizado quanto aos seus limites e expectativas esperadas. (MELO, apud RUAS, 1997)¹³.

Como expoente orientador da temática, há de se mencionar o Referencial Básico de Governança Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2014, p.9)¹⁴, que preocupado com os desafios atrelados à atuação do Estado, expõe:

Em nossas palestras pelo país, temos relacionado alguns desses grandes desafios, todos atrelados à atuação do Estado, ao qual nossa Constituição atribuiu um conjunto de tarefas nos campos político, econômico e social. Entre os desafios, destacamos: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).

É neste contexto que se insere a presente publicação do “**Referencial Básico de Governança**”, pois nós do Tribunal de Contas da União (TCU) temos a firme convicção de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios há pouco mencionados. Tal convicção decorre do direcionamento constitucional dado ao nosso modelo de desenvolvimento, com forte participação do Estado, e dos diversos trabalhos que realizamos avaliando a qualidade dessa participação.

Segundo este referencial, a Governança trata-se de um mecanismo de liderança, estratégia e controle que, ao serem colocados em uso, visam avaliar, direcionar e monitorar os gestores frente à prestação de serviços ao interesse da sociedade, sendo por consequência uma forma de:

garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (TCU, 2014)¹⁵.

No campo conceitual, Bresser Pereira (apud RUAS, 1997)¹⁶ define a Governança Pública como "condições financeiras e administrativas de um governo

¹³ MELO, Marcus André. “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal”, Revista do Serviço Público, Ano 47, Vol. 120, n. 1, jan-a, apud RUAS, 1997

¹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.9

¹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.14

¹⁶ BRESSER, Luiz C. Pereira “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, Cadernos do MARE, no1, 1997 apud RUA, 1997

para transformar em realidade as decisões que toma". Por sua vez, Matias-Pereira (2010, p. 113)¹⁷ apresenta definição similar, tratando a governança como:

O sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho, alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos.

Em linha mais aprofundada, faz-se necessário ressaltar as teorias de Osborne (*apud* SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014)¹⁸, que define a Governança como " *New Public Governance*", dividindo-a em cinco vertentes distintas que são apresentadas a seguir:

- Governança de políticas sociais: Preocupa-se com o excesso de relações institucionais dentro da sociedade, que devem ser entendidas com o intuito de subsidiar o processo de criação e implementação de políticas públicas.
- Governança de políticas públicas: Orienta como os políticos e redes devem interagir para criar e governar o processo de políticas públicas.
- Governança administrativa: Verifica a aplicação efetiva da administração pública burocrática e o reposicionamento deste modelo para lidar com as complexidades do Estado contemporâneo.
- Governança contratual: Relacionada com o funcionamento interno da *New Public Management* e particularmente com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
- Governança de rede: Conduzida por meio de redes estatais e não-estatais engajadas na elaboração de políticas públicas e na melhoria da prestação de serviços públicos.

No âmbito internacional, a obra de Edward (2012, p.9)¹⁹ demonstra-se como um expoente da temática, uma vez que atuando de forma interpretativa ao cenário australiano, o autor define a governança pública em diversos parâmetros, sendo relevante destacar:

A governança está preocupada com como as sociedades, os governos e as organizações são gerenciados e liderados. Importante, isso inclui como eles estruturam e de outra forma ordenar seus assuntos, tomar decisões e

¹⁷ MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

¹⁸ OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge, 2010 *apud* SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; e QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014.

¹⁹ EDWARDS, 2012, p.9

exercer poderes, e gerenciar seus relacionamentos e responsabilidades. Os quadros e padrões oficiais de governança, que foram desenvolvidos através de fronteiras setoriais e geográficas, contêm pontos em comum e diferenças na iluminação de conceitos, princípios e aplicações de governança chave. Estas características não se desenvolvem num vácuo social, político e jurídico; Elas refletem valores, práticas e outras normas de governança, elas são consagradas na arquitetura e nos arranjos de governança do sistema de governo e administração pública da Austrália, e respondem à evolução do pensamento e da prática de governança ao longo do tempo.

Segundo o autor, relacionando concepção de governança como um todo é possível realizar subdivisões do conceito geral, uma vez que em níveis de análise chega-se aos conceitos de macro, meso e micro Governança. Para Edward (2012)²⁰, esta divisão faz-se válida por se tratarem de espécies de governança que tem sua atenção e foco voltadas a garantia de determinadas finalidades.

Quanto a esta divisão, Santos, Pinheiro e Queiroz (2012, p.5)²¹ demonstram a interrelação existente entre elas:

Um dos caminhos tem origem nas exigências da sociedade (macro) que, por meio do controle social, deve (ou deveria) exigir do governo (meso) o atendimento dos anseios públicos, sendo que tais anseios (educação, infraestrutura, saúde, segurança, entre outras) são atribuições gerenciadas por organizações públicas (micro). Outra proposta de caminho parte da perspectiva micro (organizações) para a macro.

Em quadro esquemático, Edward (2012, p.14)²² expõe a seguinte análise:

Níveis de Análise	MACRO	MESO	MICRO
Descrição	Governança Pública	Governança no Setor Público	Governança Corporativa
Foco	Sociedade	Governo	Organizações

Neste artigo, por encontrarmos enfoque especificamente nas relações de Direito Público, faremos uma análise dos aspectos Macro e Meso da Governança, deixando a faceta da Micro Governança de lado por tratar-se da Governança Corporativa, já explicada em subtítulo anterior. Por ser a Governança Pública

²⁰ Ibid.

²¹ SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; e QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014, p.5

²² EDWARDS, 2012, p.14

possuidora de espaço central na sistemática do modelo de Governança em sentido amplo, sua análise será realizada em primazia (EDWARDS, 2012, p.15)²³.

Definida por Edwards (2012) como "Macro Governança", a Governança Pública se aglomera no âmbito público em geral, incluindo, mas não se limitando à função e funcionamento do governo. Isto posto, tem-se que governança pública, não engloba apenas as relação entre instituições e negócios do governo, mas se relaciona ao engajamento do governo frente os partidos não governamentais e abrange as relações entre os diferentes governos e sociedades, bem como as relações dentro de uma sociedade e nível de governo

Como ponto central desta divisão, constata-se que a governança pública está integralmente envolvida com o governo, contudo também o transcende, tanto a nível nacional como internacional. Operando neste parâmetro macro, Edwards assevera que a governança é considerada como ferramenta, estratégia e relações utilizadas pelos governos para ajudar sua gestão.

Explicando a atuação macro da governança, Santos,Pinheiro e Queiroz (2012, p.5)²⁴ expõem:

Dessa forma, as contribuições teóricas alinhadas à concepção de governança pública defendida por Edwards et al (2012) convergem para a ideia de mitigação dos possíveis conflitos de interesse no processo de elaboração, implementação e condução das políticas públicas. Por contemplar um nível de análise macro, a governança pública destaca a participação de todos os *stakeholders*, com ênfase na sociedade.

Em virtude destas relações existentes entre governo, partidos e sociedade como um todo, entende-se que esta modalidade de governança comporta divisão em subcategorias que representam suas finalidades almejadas pela Administração, são elas: a "governança sociopolítica", que vêm responder os anseios de política pública; a "governança administrativa", que trata das relações e negociações governamentais; a "governança de contratos (ou de terceiros)", campo exemplificado pelas licitações e contratos públicos; a "governança de rede", que embora atenda questões políticas e prestações de serviço público em geral, trata de forma mais aprofundada estas relações através dos entes da Administração Direta e

²³ Ibid, p.15 et seq.

²⁴ SANTOS,PINHEIRO E QUEIROZ,2012, p.5

Indireta; a "governança colaborativa", analisada sob o âmbito de funcionamento da Administração Pública em seus diversos níveis de governo e, até mesmo, para além do governo (EDWARDS, 2012, p.17)²⁵.

No campo da segunda modalidade, a esfera da Governança do Setor Público, vulgo Meso Governança, Edwards (2012) verifica a existência de acepções mais centralizadas e que atingem um nível designado de governo em particular. Isso é, diferentemente das concepções amplas de "governança pública" expostas na primeira modalidade, observa-se que a governança inserida no interior das atividades administrativas do governo continua a ser uma dimensão distinta da macro governança, posto que concentra-se nos órgãos internos do setor governamental

Seguindo os conceitos formulados pela Australian Public Service Commission - APSC (2008) , a governança do setor público se insere de forma natural na definição:

o conjunto de responsabilidades, práticas, políticas e procedimentos, exercidos pelo executivo de uma agência para fornecer orientação estratégica, assegurar que os objetivos sejam atingidos, gerenciar os riscos, usar os recursos responsavelmente e agir dentro da accountability. (ANAO e PM & C 2006: 13)²⁶

No âmbito nacional, o Tribunal de Contas da União(2014)²⁷ realiza abordagem similar sobre a Governança no setor público, posto que analisa a governança na perspectiva das atividades intraorganizacionais, definindo que:

Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.
Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização.
São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

Desta forma, a governança do setor público trata-se da administração atuando diretamente em suas estruturas corporativas, sua cultura, suas políticas, suas estratégias e nas formas de se relacionar com os diversos públicos

²⁵ EDWARDS, 2012, passim

²⁶ Australian Public Service Commission - APSC, 2008, apud EDWARDS, 2012, p.16

²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.25

interessados em sua atuação. Além disso, seu conceito engloba o modo que as organizações do setor público assumem suas responsabilidades de administração, almejando que todas as suas tarefas sejam realizadas de forma aberta, responsável e com prudência na tomada de decisões. (SANTOS;PINHEIRO;QUEIROZ, 2012, p.6)²⁸

2 OS PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No campo da Administração Pública nota-se a presença de diversos princípios basilares que orientam a atividade do funcionário público que atua em nome do órgão público. Estes princípios encontram fundamentação de forma implícita e explícita na Constituição Federal, sendo os mais expressivos elencados no artigo 37, *caput*, aonde resta estipulada a obediência aos princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MAZZA, 2012, p.90-91)²⁹.

Uma vez que a Governança Pública possui uma relação próxima a Administração Pública, é essencial que os princípios constitucionais sejam observados e este modelo de gestão seja adaptado à estes princípios, como forma de garantir a legalidade dos atos praticados.

Em virtude desse processo de adaptação e adequação da Governança Pública na Administração Pública, tem-se que os princípios desta modalidade de Governança passaram a tomar formas similares aos princípios constitucionais, sem, contudo, deixar de lado a essência da Governança (TCU, 2014)³⁰.

Seguindo o Referencial formulado pelo Tribunal de Contas da União (2014), nota-se que os princípios da Governança Pública tratam-se da "legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*", sendo estes, segundo Cardoso e Scolforo (2015)³¹, ferramentas que podem ser utilizadas "com sensibilidade para ações transformadoras da sociedade, seja em

²⁸ SANTOS;PINHEIRO;QUEIROZ, 2012, p.6

²⁹ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

³⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, *passim*

temas como educação, saúde, segurança, ambiente, mobilidade, cultura e arte, geração de conhecimento e tecnologias, e inovações tecnológicas dentre outras."

Quanto as definições de cada princípio, o Tribunal de Contas da União (2014) assevera que:

Legitimidade: também elencada como princípio jurídico basilar do Estado Democrático de Direito, faz-se necessária para aplicação da Governança Pública, uma vez que a Administração Pública encontra-se submetida aos parâmetros da legalidade administrativa, aonde não basta verificar o cumprimento da lei, mas também se o interesse público e os demais princípios norteadores foram satisfeitos.

Equidade: fundamenta-se principalmente na garantia à condições de acesso de todos os cidadãos ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais. Este princípio relaciona-se com os ideais de igualdade e visa promover uma gestão que atenda aos anseios da sociedade como um todo.

Responsabilidade: trata-se do cuidado, de respeito ao zelo e da necessidade de conservação que os agentes de governança precisam ter pela sustentabilidade das organizações, aplicando a estas os elementos de ordem social e ambiental para objetivar a longevidade da pessoa jurídica administrada e do meio em que esta se insere.

Eficiência: este princípio aduz a necessidade de se fazer "melhor com menos", aonde a gestão em governança precisa atuar como forma de realizar a prestação do serviço público com a melhor qualidade ao menor custo possível. Acerca deste princípio, será realizada abordagem posterior.

Probidade: é o dever da gestão demonstrar que seus administradores e servidores públicos atuam com probidade, zelo e observância às regras e procedimentos do órgão ao "utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valo-

res públicos". Nota-se que a ausência de aplicação deste princípio no modelo de gestão atualmente empregado como maioria, trata-se de um dos principais motivos de descontentamento da população frente a Administração Pública.

Transparência: destaca-se pelo oferecimento de amplo acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo possível elencar os Portais de Transparência como a principal ferramenta de elucidação deste princípio. Se cumprido de forma adequada, a transparência possibilita a análise, por qualquer cidadão, dos atos praticados pela Administração Pública, o que gera uma confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros, vez que toda a sociedade possui acesso amplo as informações sobre gastos do órgão.

Accountability: Este último princípio ainda não foi definido de forma adequada na doutrina pátria, portanto é importante destacar as palavras contidas no referencial teórico do Tribunal de Contas da União(2014)³²:

As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Como exemplo da similaridade e interrelação já mencionadas, e aproveitando-se da temática deste artigo, nota-se a estreita relação entre a Governança Pública e o Princípio da Eficiência, como se vislumbra no Relatório Nolan, publicado pelo Primeiro Ministro Britânico em 1995, aonde as características nucleares do referido princípio foram elencadas como: interesse público, integridade, objetividade, accountability, transparência e honestidade (BULOS, 2010)³³.

³² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, passim

³³ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 988.

3 A GOVERNANÇA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Em linhas gerais, a governança pública representa a gestão exemplar, com vistas a transparência e a atuação responsável nos campos econômicos e sociais, sempre com vistas à promoção do bem comum (CARDOSO; SCOLFORO, 2015)³⁴.

No que se refere ao princípio da eficiência, Di Pietro (1998)³⁵ traduz sua conceituação como aquele que "impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar", não sendo contudo "pretexto para Administração Pública descumprir a lei" (MAZZA, 2014, p.114)³⁶.

Elencando os parâmetros do princípio da eficiência, Moraes (2013, p.342)³⁷, por sua vez, expõe que os agentes públicos devem observar o "direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade."

Isto posto, considerando os objetivos almejados por ambos os institutos, há de se ressaltar a existência de largo viés do princípio da eficiência dentro da gestão em Governança Pública, indo muito além à simples caracterização da eficiência como princípio concomitante na Governança Pública e na Administração Pública, mas constatando-se que a gestão em governança figura como ferramenta avançada de aplicação do referido princípio constitucional, vez que os ideais de transparência, desburocratização, busca da qualidade e outros, são elementos que constituem o ideal de eficiência e ao mesmo tempo são caracterizadores implícitos e explícitos da atuação em Governança (MORAES, 2013)³⁸.

Em suma, essa concomitância de caracterizações do princípio da eficiência na Governança Pública e na Administração Pública demonstra a necessidade de um "brado de alerta, uma advertência mesmo, contra os vícios da máquina administrativa", uma vez que os gestores e demais agentes públicos

³⁴ CARDOSO; SCOLFORO, 2015

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

³⁶ MAZZA, 2014, p.114

³⁷ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.342

³⁸ Ibid.

podem se mostrar tendentes a se privilegiar por " sobrevalorizarem os meios, em que, afinal, ela consiste, sacrificando os fins, em razão e a serviço dos quais vem a ser instituída" (MENDES, 2008, p.834)³⁹.

No que concerne a atuação em Governança Pública, a CIPFA (apud TCU, 2014)⁴⁰ elenca diretrizes essenciais para uma excelente atuação em Governança, são elas:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- o) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- p) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- q) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- r) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- s) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- t) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2. ed, rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.834

⁴⁰ CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2004, apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.51

- u) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- v) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- x) colocar em prática os valores organizacionais.

É possível notar que as diretrizes apresentam elementos de governança pública que atuam, de forma explícita, como instrumentos do princípio da eficiência, vez que estes apontam para tentativas de desburocratização, transparência, eficácia, neutralidade e até mesmo imparcialidade, pois permitem uma gestão que atue através de direcionamentos estratégicos, supervisões, avaliações, monitoramentos, auditorias, treinamentos, capacitações e promova a prestação de contas dos atos que pratica, para que assim se obtenha a satisfação da sociedade, que é a destinatária da prestação do serviço estatal (TCU, 2014)⁴¹.

Ao servir instrumentos para satisfação do referido princípio, a governança pública acaba por demonstrar sua faceta de maior adequação ao ordenamento jurídico brasileiro, pois demonstra um modelo de gestão que atende com maestria os preceitos constitucionais contidos nos: §3º do artigo 37, que determina as formas de participação do cidadão na Administração Pública através de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, bem como prevê a necessidade de avaliações periódicas quanto a qualidade desses serviços; §2º do artigo 39, que dispõe sobre a manutenção de escolas de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, condicionando a participação em cursos como um requisito essencial para progressão na carreira funcional; e §4º do artigo 41, que estipula avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade funcional (CARVALHO,2009)⁴².

Com isso, assevera-se que atos de gestão em governança pública traduzem com primor a com a eficiência funcional citada por Meireles (1990, p.86)⁴³, uma vez que:

Eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração,

⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, passim.

⁴² CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito constitucional: teoria do estado e da constituição- direito constitucional positivo. 15. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.1060.

⁴³ MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 15. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1990,p.86.

para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos, e aperfeiçoa-se o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar o seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração.

Desta forma, a Governança Pública aplicada "em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições" acaba contribuindo para que a Administração Pública obtenha melhoras em sua organização, estruturação e disciplina, com vistas a satisfação dos melhores resultados que o serviço público possa produzir (DI PIETRO, 2010, p.83)⁴⁴.

CONCLUSÃO

Percebe-se com o presente estudo que a Governança Pública encontra maior aporte em doutrinas estrangeiras, como é o caso de Edwards (2012), contudo há de se ressaltar que a doutrina pátria já vem se aprimorando para melhor difusão da temática, uma vez que os seus ideais do instituto vem modificando a forma de atuação dos agentes públicos e aproximando a sociedade da Administração Pública.

Com a realização do Referencial Básico de Governança Aplicável a órgãos e entidades da administração pública (2014)⁴⁵, nota-se que os princípios do referido instituto já apresentam aplicações esparsas na gestão pública, uma vez que atividades de fiscalização, avaliação, monitoramento e transparência são cada vez mais aplicados.

A aplicação da Governança Pública, mesmo que de forma parcial, já demonstra pequenos avanços à mudança do modelo atual de gestão da máquina pública, uma vez que a participação da sociedade para controle e fiscalização tornou-se grande instrumento para combate aos problemas de corrupção e má utilização de recursos públicos.

Por se fazerem necessários maiores instrumentos para participação da sociedade na gestão pública, a Governança Pública apresenta-se como ferramenta

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 23. ed., São Paulo: Atlas, 2010, p.83

⁴⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, passim.

suficientemente capaz de melhorar as expectativas da sociedade quanto a prestação dos serviços públicos de natureza essencial, uma vez que os conceitos deste modelo de gestão, por si só, atuam como ferramentas de aplicação do princípio da eficiência.

Uma vez que torna-se cada vez mais inaceitável o desperdício de verbas públicas com atividades de pouca eficiência frente aos fins que se destinam, a aplicação das vertentes como a eficiência funcional evidenciam as aplicações da meso e macro governança de Edwards (2012)⁴⁶, que por sua vez atuam como parâmetros de análises necessárias para realização de tentativas resolução dos problemas vivenciados na Administração Pública.

Desta forma, a integração desta modalidade de gestão pública demonstra-se em consonância e perfeita integração com os ideais de eficiência propostos pela Constituição Federal, sendo a fiscalização da sociedade quanto aos atos externos, bem como a avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento da Administração Pública quanto a sua organização interna, atos essencialmente necessários à satisfação da supremacia do interesse público e combate efetivo à corrupção.

⁴⁶ EDWARDS, 2012.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, BRASIL, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 Nov. 2016.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. rev e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n.64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARDOSO, Juraciara Vieira; SCOLFORO, Roberta Ferraço. **Governança pública sob a ótica jurídica**. Direito administrativo e gestão pública I, organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara – Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição- direito constitucional positivo**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- _____. **Direito administrativo**. 23. ed., São Paulo: Atlas, 2010
- EDWARDS, Meredith ...et all; **Public sector governance in Australia**. Canberra, Australia: ANU E PRESS, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA-IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. **Panorama de Governança Corporativa no Brasil**, 2001. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acesso em: 20 Nov 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes.**Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990,p.86.
- _____.**Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 2. ed, rev e atual. São Paulo: Saraiva,2008.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas,2013.
- RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública- Ano 48, n.3 (Set-Dez/1997). Brasília: ENAP, 1997

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; e QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. **Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012)** vis-à-vis as contribuições teóricas. XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> . Acesso em : 19 de nov. de 2016.

_____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.