

*XII Jornadas Ítalo-brasiseñas-españolas de  
Derecho Constitucional*

*Transparencia, Acceso a Información  
Pública y Lucha contra la Corrupción*

**“LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A LA  
BÚSQUEDA DEL BUEN GOBIERNO”**

Alfredo Copetti  
Unioeste/Univel

# 1- Governança Pública

## *surgimento*

- a) crise do estado na década de 1980
    - a.1) financiamento do E. de Bem-Estar - países desenvolvidos;
    - a.2) esgotamento do desenvolvimentismo, países periféricos
    - a.3 ) fragilidade do modelo político (regras eleitorais e processo legislativo)
- =
- insuficiencia de governabilidade

Deficiência do modelo de administração pública:  
ascensão do modelo econômico neoclássico, que  
aponta para a *austeridade financeira*

**Reforma pautada na administração pública gerencial  
(*New Public Management*)**

*Gestão pragmática e promovida pelo mercado*

**As insuficiências desse modelo fez surgir a**

***Governança Pública***  
**(*public governance*)**

# Governança pública

- Mecanismos que promovem maior estímulo à eficiência, à produtividade, à transparência, à prestação de contas e à participação dos cidadãos na gestão pública é busca.
- Nova relação entre o estado, suas instituições e as organizações privadas.
- Banco Mundial traz o seguinte conceito: “governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder.”

## **Novo conceito à ciência política: governança**

*É possível diferenciar versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outras que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens acerca da gestão pública.*

## **Aproximação dos modelos: gerencial e democrático?**



A governança adquire características próprias dependendo do modelo de Estado predominante em cada época histórica. Por exemplo, em um Estado com traços clientelistas e patrimonialistas a governança vai realçar o uso da máquina pública em prol de interesses privados e as relações de favoritismo. Já em um Estado Neoliberal/Gerencial, a governança vai realçar as privatizações, o Estado Mínimo, as práticas da administração empresarial, os cidadãos como clientes, a terceirização e o repasse das atividades do Estado para o Terceiro Setor. Por fim, em um Estado participativo, democrático e deliberativo, a governança vai realçar uma pluralidade de atores que atuam na promoção das políticas públicas, descentralização política e flexibilidade

**Não se pode mais falar em ação estatal sem transparência, sem prestação de contas, enfim sem *Accountability* de uma maneira ampla. Além disso, verificou-se que o objetivo comum em uma reforma estatal é o de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade.**

# Boa governança e suas dimensões

Transparência - relacionada com o princípio da publicidade e vinculada ao princípio da eficiência da máquina pública.

Accountability - pressupõe a diferenciação do público em relação ao privado. Responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos. Processo político e democrático do exercício da autoridade. Materialização republicana das instituições.

Cidadania - desdobramento da efetividade dos direitos civis e políticos.

Parceria Estado-Sociedade - transição do termo governo para o termo governança. Do estado para as parcerias entre associações governamentais e n governamentais.

**“Envolvem entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios em determinados períodos de tempo” B.M.**

- Existência do ciberespaço - *Locus* virtual criado pela conjunção de diferentes tecnologias de telecomunicação e telemática, em especial, mas não exclusivamente, as mediadas por computador.



# Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal do Brasil

Interpretação do Decreto no 9.203, de 2017 (Alterado pelo Decreto 9.901/19)

**“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”**

- metas
- coerência publico/privado
- responsabilização
- instituições e burocracia

‘o setor público precisa se preocupar com a forma como recruta, recompensa e gerencia seus funcionários”

**Qualquer agente (tudo e todos) que pode ser conduzido comportamentalmente para um objetivo/fim pode ser *pilotado* por um sistema de indicadores de *benchmark* (B. Fiedman)**

**Síntese: “tudo o que uma instituição pública faz, que esteja alinhada com os objetivos e interesses da sociedade”**



“processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017, tradução nossa).

“Daí se diz que a escolha de quais interesses serão tutelados pelo Estado e de que forma serão buscados são elementos da arena política, na qual grupos e atores diferentes interagem e negociam a conformação do *interesse público*. É nesse contexto que a governança se manifesta” (Banco Mundial, 2017).

Esse modelo é mais adequado para *identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados*? Quais as chaves para melhorar o processo de formulação e implementação de políticas? Por qual motivo há um descompasso entre o que a sociedade deseja e o que é efetivamente entregue pela instituição pública?

Busca: *i)* a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; *ii)* a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e *iii)* a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

### **Para o Banco Mundial:**

- a legitimidade do governo deriva de três fontes: *i)* a constante entrega de resultados previamente pactuados; *ii)* a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial; e *iii)* a autoridade gerada pelo compartilhamento de um conjunto de valores e costumes entre os indivíduos e o governante (Banco Mundial, 2017).

### **Segundo a OCDE:**

- A capacidade de resposta está ligada à confiança no governo, que, por sua vez, é essencial para incentivar a cooperação e o cumprimento das leis e regulamentos. Existe, portanto, uma relação recíproca entre a confiança pública nos governos e suas organizações associadas e a governança responsiva. (United Nations, 2015)

- Se os processos pelos quais as leis são feitas e aplicadas forem constitucionais e também forem considerados justos, as leis serão legítimas. Essas bases processuais de legitimidade são importantes, mas não contam toda a história da capacidade de governança do setor público.
- Talvez o problema crucial na governança seja a disjunção entre interesses privados e públicos. Indivíduos do setor público têm suas próprias preocupações e interesses – econômicos ou não – e podem persegui-los por meio de sua posição no setor público. A manifestação óbvia desse interesse próprio é a corrupção. Quando os indivíduos utilizam uma posição neste setor para ganhos pessoais, eles solapam qualquer conceito significativo de interesse público e desviam fundos e esforços para longe de objetivos públicos.



- Mesmo que a lei seja obviamente importante como meio de legitimar a ação pública e garantir os direitos dos cidadãos, quando usada em excesso, pode retardar os processos do governo e produzir burocracias (*red tape*) aparentemente infinitas.
- O argumento aqui é para a simplificação de procedimentos, permitindo que a discricionariedade e a ponderação das alternativas possíveis sejam consideradas ao se avaliar o desempenho dos agentes públicos.
- Levar em consideração a transparência e a *accountability* como as principais aliadas da profissionalização da administração pública. O caminho baseado em listas extensas de regras minuciosas e em controles procedimentais rígidos tem eficácia limitada, contribuindo mais para a burocratização do processo do que para o resultado que se espera dele. Nesse sentido, eventual realização de processos seletivos, conforme a conveniência e a oportunidade, tende a ter melhores chances de contribuir para uma boa alocação de talentos nesses cargos de livre nomeação.

**Banco Mundial**, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2017:

“é necessário repensar a governança pública a partir de quatro resultados desejáveis, uma espécie de síntese última dos fins estatais: segurança, crescimento, equidade e sustentabilidade”.

**Perspectiva de governança:** *i)* pensar não apenas sobre a forma das instituições, mas também sobre suas funções; *ii)* pensar não apenas sobre construção de capacidades, mas também sobre assimetrias de poder; e *iii)* pensar não apenas sobre o Estado de direito, mas também sobre o papel da lei (Banco Mundial, 2017, p. 73).

A **OCDE** (2002, p. 10, tradução nossa) conclui que “o sucesso da governança pública vai ser julgado em última instância não pelos governos ou pelas organizações internacionais, mas pelos cidadãos”.

Indicadores Globais de Governança (Worldwide Governance Indicators – WGI), desenvolvidos pelo Banco Mundial. seis dimensões de governança: *i)* Voz e Responsabilidade; *ii)* Estabilidade Política e Falta de Violência; *iii)* Eficácia do Governo; *iv)* Qualidade Regulatória; *v)* Estado de Direito; e *vi)* Controle da Corrupção. (Vinculados ao decreto).

# INTEGRIDADE

A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta.

*Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2017)*



## CONSEQUENCIALISMO

A regra da LINDB perpassa uma discussão sobre a força normativa de princípios jurídicos e os resultados oriundos da aplicação desses “valores jurídicos abstratos” em decisões administrativas e controladoras. Se, de um lado, reconhece a possibilidade de que sejam aplicados – no que, aliás, não se difere da moderna hermenêutica constitucional –, do outro, busca estabelecer limites à interpretação dos conteúdos normativos desses princípios, instando o responsável pela decisão a levar em consideração as consequências práticas de seu ato.

O estado de direito é importante para os cidadãos, para que os seus direitos possam ser protegidos. Da mesma maneira, é importante para as empresas, pois garante que os contratos serão executáveis e que as decisões do governo não serão caprichosas. Além disso, permite que o governo faça “compromissos confiáveis” (North, 1993) para indivíduos e firmas que podem depender de políticas sendo executadas como planejado. Estado de Direito: um mero fator!

A primeira diretriz (art. 4<sup>o</sup>, inciso I) é uma das mais relevantes do decreto, uma vez que sintetiza uma parte fundamental da política: o foco no cidadão.

A mudança de cultura baseada na mudança de comportamento vem sendo o cerne para o sucesso da integridade nas instituições. Essa é a tendência mundial no tema, corroborada pela recente publicação da OCDE, *Behavioural Insights for Public Integrity* (OCDE, 2018)

Recomendações comuns de políticas derivadas disso incluem controles e sanções, bem como a redução da discricionariedade dos tomadores de decisão a fim de diminuir suas oportunidades de mau comportamento. Em alguns casos, isso levou ao excesso de regulamentação, ao estabelecimento de controles paralisantes e à desconfiança na administração pública<sup>3</sup> (OCDE, 2018)

### **Mais exemplo, menos regulação!**

Nessa perspectiva, são relevantes para a promoção da boa governança o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas.



A Lei no 13.655, de 2017, num movimento de modernização do direito, trouxe o compromisso do ônus da racionalidade das decisões. A nova instrução processual nas instituições requer primeiro um olhar sobre a sua governança, e essa última como a grande legitimadora das decisões do órgão ou da entidade – assim, não se esperam mais instituições como meras aplicadoras de ofício das normas, mas parte do processo de construção de decisões direcionadas para o valor público, para o cidadão, para o interesse geral.

### ***MELHORA REGULATORIA***

Para além disso, “uma regulação bem direcionada, baseada em evidências e escrita de forma simples, tem maior probabilidade de ser adequadamente implementada e atingir seus objetivos, sejam econômicos, sociais ou ambientais”. (European Commission, 2016).

Assim, os órgãos e entidades da administração pública, observadas suas competências, devem: i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos sociais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; ii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e iii) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.



## **PRESTAÇÃO DE CONTAS: ACCOUTABILITY**

ONU defende que “a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população”<sup>10</sup> (United Nations, 2014, p. 23, tradução nossa).

## **TRANSPARENCIA**

Governo aberto é uma cultura de governança centrada no cidadão que utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo<sup>11</sup> (OCDE, 2017d, tradução nossa).

COMITE INTERGOVERNAMENTAL DE GOVERNANÇA - Ainda dentro das competências do CIG, é importante mencionar a sua prerrogativa (art. 9, inciso I) de definir medidas, mecanismos e práticas organizacionais que permitam a implementação dos princípios e diretrizes de governança. Em outras palavras, cabe ao Comitê traduzir tais princípios e diretrizes em ações concretas com soluções para a melhoria da governança das instituições públicas federais.

## **TRANSPARENCIA E RECOMENDAÇÕES DA CIG**

A primeira, mais comum e menos formalista, envolve um processo decisório mais célere e não culmina em uma resolução, mas na disponibilização de uma ata referente à reunião dos ministros que compõem o Comitê – forma optada pelo colegiado em suas reuniões no ano de 2018. As recomendações constantes somente nessas atas, que não foram formalizadas em uma resolução, não são vinculantes, de aplicação peremptória, imediata e irrestrita. A segunda, menos frequente e mais complexa, envolve a edição de uma resolução. Nesses casos, o CIG pode criar recomendações que devem ser observadas pelos órgãos e entidades que especificar, conforme prevê o art. 13, inciso I, do Decreto no 9.203, de 2017.

### **ATAS: NAO VINCULANTES**

### **RESOLUÇÕES DA CIG: VINCULANTES**

Em relação ao presidente, basta saber que é a autoridade máxima no que tange à condução da política. Diante da previsão constitucional de que compete privativamente ao Presidente exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, inciso II), o Decreto no 9.203, de 2017, não poderia seguir lógica diferente. Assim, conforme se extrai de seu art. 7, cabe ao presidente, com o assessoramento do CIG, a condução da política de governança.

*Couchingzação da governança*



# Assessoria jurídica

As assessorias jurídicas não podem ser compreendidas como instâncias a serem consultadas posteriormente, apenas para asseverar a legalidade formal dos atos administrativos pretendidos. Os advogados públicos podem ser partes ativas na construção de soluções jurídicas mais adequadas ao cumprimento dos objetivos da organização, em constante cooperação com os gestores públicos. Logo, a boa governança requer uma advocacia pública estável e permanente, que compreenda profundamente as atividades desempenhadas pela organização e os resultados por ela pretendidos. Essa atitude cooperativa requer esforços mútuos. Por um lado, demanda dos gestores que superem uma série de estereótipos construídos em torno do papel desempenhado pela advocacia pública, tais como o de que esta atua sempre contrariamente aos interesses da administração, não assume responsabilidades com o cumprimento dos objetivos organizacionais e destina-se apenas a “dizer não”. Por outro lado, impõe aos advogados públicos uma atuação muito mais voltada à construção permanente de soluções, em detrimento de uma atividade meramente binária de controle formal a posteriori.



Banco Mundial propõe três princípios norteadores, entre eles, o de “pensar não apenas sobre o estado de direito, mas também sobre o papel da lei” (Banco Mundial, 2017, p. 71).

Há muito se estabeleceu que o estado de direito – que, em sua essência, exige que funcionários do governo e cidadãos sejam obrigados pela lei e atuem consistentemente com ela – é a própria base da boa governança necessária para realizar o pleno potencial social e econômico. Estudos empíricos revelaram a importância da lei e das instituições legais para melhorar o funcionamento de instituições específicas, aumentar o crescimento, promover direitos de propriedade, melhorar o acesso ao crédito e proporcionar justiça na sociedade (Banco Mundial, 2017).