



Universidade do Porto
Faculdade de Direito

A Boa Governança Pública e o seu reflexo na pobreza

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas

por

Vanessa Maciel Ferreira

Sob a orientação da Professor Doutor António Francisco de Souza

Porto

2017

RESUMO

O Direito Administrativo, assim como o mundo e os seres humanos, tem sofrido constantes mudanças na sua forma de evoluir. Com isso, ganha-se aspectos jurídicos novos, novas perspectivas no campo da administração, principalmente na área da administração pública. Insere-se novos paradigmas, novas normas, novas formas de se administrar. Nesse contexto, constantemente evolutivo na persecução de um governo e políticas ideais, nasceu a chamada BOA GOVERNANÇA.

Mas, a governança não é um conceito jurídico. Ela fixou-se mais como uma expressão ligada à Ciência Política e às Relações Internacionais. Porém, ainda assim, ao Direito, como ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria e prática.

A governança pode ser sinónimo de governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução política geral de um país, sendo o órgão superior da administração pública. No entanto, governança também pode dizer respeito às medidas adoptadas pelo governo para governar o país em questão.

O presente trabalho teve por razão utilizar-se do tema GOVERNANÇA levando -se em conta o conceito dado Banco Mundial, em seu documento Governance and Development, de 1992. A definição geral de governança para este banco “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”.

Ou seja, a BOA GOVERNANÇA é um moderno conjunto de instrumentos que vêm sendo adotado em todo o mundo, tanto em Empresas Públicas como em Empresas Privadas. A governança é “o exercício da autoridade, o controle, a administração, o poder de governo”. E a sua boa adoção, dentre outras coisas, pode evitar processos de fraudes e corrupções no mundo político, assim como no administrativo, beneficiando não só um governo ou uma administração, mas também países, sociedades e pessoas.

SUMMARY

Administrative Law, like the world and human beings, has undergone constant changes in the way it evolves. With this, new juridical aspects are gained, new perspectives in the field of the administration, mainly in the area of the public administration. It inserts new paradigms, new norms, new ways of administering. In this context, constantly evolving in pursuit of a government and ideal policies, was born the so-called GOOD GOVERNANCE.

But governance is not a legal concept. It has become more an expression of political science and international relations. However, even as Law, as an applied social science, it is important to understand and verify the applicability of the concept to its theory and practice.

Governance can be synonymous with government, the body of sovereignty that is the driving force of a country's overall policy, and is the highest body of public administration. However, governance may also relate to measures taken by the government to govern the country in question.

The present work was based on the theme of GOVERNANCE taking into account the concept given by the World Bank in its document Governance and Development of 1992. The general definition of governance for this bank "is the way in which power is Exercised in the administration of the social and economic resources of a country aiming at development, "implying" the capacity of governments to plan, formulate and plan policies and fulfill functions. "

In other words, BOA GOVERNANCE is a modern set of instruments that have been adopted all over the world, both in Public Companies and in Private Companies. Governance is "the exercise of authority, control, administration, the power of government." And its good adoption, among other things, can prevent fraud and corruption in the political as well as the administrative world, benefiting not only a government or an administration, but also countries, societies and people.

2- GOVERNANCE, GOVERNAÇÃO OU GOVERNANÇA?

Achamos de suma importância iniciarmos o nosso trabalho fazendo uma breve consideração das expressões “governance”, governação e governança, já que ambas poderão ser encontradas ao discorrer deste.

A palavra *governance* surgiu primeiro em trabalhos económicos (“*corporate governance*” ou gestão empresarial) e em estudos sobre a ordem jurídica internacional, nomeadamente no contexto da apresentação de propostas de reforma das organizações internacionais de âmbito universal (“*global governance*”), em áreas do direito constitucional (“*democratic governance*”) e do direito administrativo (“*good governance*”). Este último, por sinal, é o tema central do nosso trabalho, mas daremos mais ênfase a posteriori. Já no Direito Europeu a palavra “*governance*” ganhou destaque faz pouco tempo, sendo conhecida como “*european governance*”.

O vocábulo inglês “*governance*” pode ser traduzido por *governança*, que etimologicamente tem afinidade com aquele e está há muito tempo atestada em português, embora com sentido pejorativo, pelo menos, em português de Portugal . Não obstante, os dicionários gerais definem *governança* como sinónimo de governo e *governação*, sendo este o termo que tradicionalmente tem sido mais usado em Portugal, quando se pretende referir o “ato de governar”. E, de facto, a palavra *governance*, embora ande traduzida como *governança*, é também muitas vezes posta em correspondência com *governação*. Mas, há investigadores e comentadores que distinguem *governança* de *governação*, associando àquela a ideia de que se trata de uma forma de *governação* mais afim de um tipo de administração mais transparente de toda uma sociedade.

Contudo, observe-se que a palavra *governança* foi, entretanto, recuperada como cópia do termo *governance*, que tem abundante uso em textos de ciência política e em textos programáticos emanados de instituições internacionais. E é essa expressão que iremos utilizar no nosso trabalho.

3- DISTINÇÃO ENTRE GOVERNAR, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE:

A centralidade do termo “governo” deu lugar à incontornabilidade do conceito governança¹.

O primeiro é habitualmente utilizado para se aludir às estruturas, instituições e entidades públicas formalmente incumbidas da definição de políticas, da tomada de decisões públicas e da prestação de serviços públicos; o segundo, designa “... as tradições, instituições e processos que influenciam o exercício do poder em sociedade, incluindo o modo como as decisões são tomadas em matérias de interesse público e como aos cidadãos é dada voz nas decisões públicas”.²

Governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, 2001, p. 99).

Já as expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, ou seja, representam atribuições e qualidades (no caso da governabilidade) ou qualidades e meios/processos (no caso da governança). Não é simples fazer distinções precisas entre os dois conceitos : governabilidade e governança, mas pode-se assim delimitar os campos. E é isso que faremos a seguir.

3.1- Governabilidade

A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p. 342). Segundo Luciano Martins, o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (Santos, 1997, p. 342). Se observadas as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995, p. 394): capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas ade-

¹ Cfr. PAUL HIRST, “Democracy and Governance”, Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, New York, 2000, pp. 13 e ss.; DANIEL MOCKLE, *La Gouvernance, le Droit et L’État: La question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, 2007, pp. 2 e ss.; JON PIERRE / B. GUY PETERS, *Governance, Politics and the State*, New York, 2000, pp. 1 e ss.

² Cfr. JANET DENHARDT / ROBERT DENHARDT, *The New Public Service: serving, not steering*, Expanded edition, New York, 2007, p. 86.

quadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficam claros dois aspectos: 1) governabilidade está situada no plano do Estado; 2) representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido;

3.2- Governança

A governança tem um caráter mais amplo que a governabilidade. Pode englobar dimensões presentes nessa, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (Santos, 1997, p. 341): “refere-se ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341), “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “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”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Feita a distinção entre governabilidade e governança, fica claro que, como destaca Rose-nau (2000, p. 15), “governança não é o mesmo que governo”. Ainda segundo ele, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

Vale notar ainda que, a governança é um conceito suficientemente amplo para conter dentro de si a dimensão governamental. Para Rosenau, “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de

atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Ibid., p. 15-16).

Algum cuidado deve existir, porém, no uso da expressão “governança sem governo”. Ela pode significar, como diz Anne-Marie Slaughter, o mantra do novo medievalismo, baseado no fim do Estado-Nação, e o movimento inexorável para instituições supra e sub-estatais e sobretudo, para a predominância de atores não estatais. Insurgindo-se contra essa corrente, Slaughter defende uma nova ordem mundial baseada na existência e no funcionamento de redes transgovernamentais, capazes de permitir que os governos se beneficiem da flexibilidade e descentralização dos atores não estatais, mas ao mesmo tempo fortalecendo o Estado como ator principal no sistema internacional. Para ela, “governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infra-estrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado” (Slaughter, 1997, p. 195).

Fixamo-nos, portanto, nesse tópico, na definição de governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal. Ao contrário, acaba por envolvê-la. Governança diz respeito à “totalidade das diversas maneiras” para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privado.

4- GOVERNANÇA E O SEU CONCEITO?

A palavra governança deriva do termo governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque em que é usado. Essa a imprecisão dos seus conceitos causa grandes problemas de análise científica. Pois, com a palavra governança, parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado, já que a mesma tem aplicação em variados campos e com sentidos diferentes em praticamente todos. Ainda assim, ao Direito, como ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria e prática.

De acordo com o proposto pela INTOSAI no documento sujeito a consulta - INTOSAI GOV 9160 – Enhancing Good Governance for Public Assets, Guiding Principles for Implementation, o conceito de governança (governance) não deve ser confundido com o de governo, como órgão constitucionalmente responsável pela condução da política geral e pelo exercício do poder de administração pública num Estado de Direito. A governança consiste no processo de tomada de decisões e no processo segundo o qual as decisões são implementadas.

Para termos o significado de Governança devemos, em primeiro lugar, destacar que essa não é um conceito jurídico originário. A expressão "GOVERNANCE" surgiu a partir das reflexões do Banco Mundial em documentos oficiais do início da década de 90 “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400), e fixou-se mais como uma expressão ligada à Ciência Política e às Relações Internacionais. Neste contexto definiu-se governança como: “the exercise of political power to manage a nation’s affairs”.

Porém, a ideia de governança não é nova, já que a expressão existe desde a antiguidade. Mas, neste período, o sentido era diferente do que se tem hoje. Ou melhor, tinha uma dimensão menor, pois era ligado somente a ideia de governo ou a maneira de governar. Nas últimas três décadas do século XX, surgiu uma nova forma de compreender o que a mesma significa e ampliou-se o sentido para uma nova forma de gestão, abarcando todas as formas de gestão e seus múltiplos atores dos problemas nas sociedades.

São múltiplas as definições de governança que têm vindo a ser propostas pela doutrina. Elas têm em comum o facto de serem muito abrangentes, embora algumas estejam ainda relativamente mais próximas do sentido eminentemente económico e gestor do termo governança (tributário da corporate governance). Portanto, o conceito de governança revela contornos pouco precisos.³

No documento da Comissão Europeia Governança e Desenvolvimento [COM(2003) reconhece-se que, apesar de não haver uma definição internacionalmente aceite do termo governança, este assumiu nos últimos dez anos uma enorme importância. Essa Comissão afirma que: “[a] governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade”, pelo que “[o] modo como são de-

³ Cfr. N. DOUGLAS LEWIS, “Governance, corporate governance and the public interest”, *Corporate Governance International*, 2, 1998, pp. 13-21.

sempenhadas as funções públicas, geridos os recursos públicos e exercidos os poderes públicos regulamentares constituem os principais aspectos a ter em conta neste contexto”.⁴

No entendimento do economista Daniel Kauffman, a governança consiste “no exercício de autoridade através de tradições e instituições formais e informais para o bem comum. Abrangendo a monitorização e substituição de governos; a capacidade de formular e implementar políticas idóneas; e o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre eles”.

Já para o especialista Tom Palmer, por exemplo, o termo governança designa os “mecanismos que sustentam o Estado de Direito (em contraste com o poder arbitrário, autocrático ou maioritário), a estabilidade política e legal, e políticas conducentes a resultados dum maneira geral desejáveis, tais como a melhoria de níveis de vida, o baixo desemprego, entre outros.”

Ao encontro destes comentários vem a definição de governança de que dá atualmente conta o Dicionário da Língua Portuguesa, da Porto Editora (disponível na Infopédia):

"governança nome feminino 1. antiquado, pejorativo ato: ou efeito de governar; governo, governação; 2. (União Europeia) forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional (Do francês antigo: *gouvernance*)"

Diante de tantos conceitos a cerca da governança, o presente trabalho se assentará no que foi dito pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992. A definição geral de governança para este banco “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”.

4.1-O que é governança?

Em 1992, o Banco Mundial definiu a governança, como já foi dito acima, segundo a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais do país visando o desenvolvimento. Recentemente, no plano da estratégia de governança vinculada à questão da proposta da anticorrupção, o Banco salientou que a governança pode ser definida como a maneira pela qual as autoridades e instituições públicas exercem sua autoridade com intuito de moldar as políti-

⁴ Cfr. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento, Bruxelas, 2003, pp. 3-4.

cas públicas e fornecer bens e serviços públicos. O Banco sintetiza a boa governança na formulação e previsão de políticas, de forma aberta e transparente, mediante os instrumentos de planejamento, formulação, previsão e o cumprimento de tarefas destinadas às demandas públicas.⁵ Ou seja, governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes.

Segundo Denhardt e Denhardt a governança consiste no exercício da autoridade pública. Os autores mencionam que ela pode ser definida como as formas, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, inclusive como são tomadas as decisões sobre questões de interesse público e como os cidadãos são dadas voz nas decisões públicas. Assim, a governança verifica como a sociedade realmente faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados nas tomadas de decisão na esfera pública.⁶

Fukuyama define a governança diferenciando-a dos fins que o governo pretende cumprir. Para ele, a governança consiste no desempenho dos agentes ao realizar os desejos dos diretores, e não sobre as metas que os diretores definem. Deste modo, o autor conceitua governança como a capacidade do governo de elaborar e fazer cumprir as regras, bem como de prestar serviços públicos.⁷

Já, a governança foi definida por Kaufmann e Kraay como as formas e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida, incluindo o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, bem como a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas e o respeito dos cidadãos, do Estado e das instituições e as interações entre eles.⁸

⁵The World Bank. World Development Report 1997, "The State in a Changing World," Oxford University Press, June 1997.

⁶ DENHARDT, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt. The New Public Service: Serving Rather than Steering. Arizona State University. <http://www.csus.edu/indiv/s/shulockn/executive%20fellows%20pdf%20readings/par-denhardt%20new%20public%20service.pdf>

⁷ FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. 2013. p. 07. Disponível: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

⁸ KAUFMANN, Daniel and Aart Kraay. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? The World Bank World Bank Institute Global Governance Group and Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Policy Research Working Paper 4370. Disponível in: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wps4370.pdf>

Como podemos observar, a maioria das definições de governança está centrada na importância de um Estado capaz de operar, sob a observância da lei, com ênfase no papel de responsabilização democrática dos governos e dos seus cidadãos.

Para o Direito, a governança tem a ver com a presença crescente desses atores no cenário político e social. Trata-se de estabelecer regras e normas para sua participação, ainda que não com formalização institucional estrita. Trata-se de reconhecer, no campo do Direito Internacional, a presença crescente desses atores na discussão e formulação de tratados, convenções e resoluções, bem como na sua implementação efetiva.

4.2- A legitimidade na governança

Em meio às crises econômicas e sociais vivenciadas pelos Estados-membros da União Europeia constata-se um cenário de vulnerabilidade da res publica. Para lidar com este cenário de vulnerabilidade, Estado e sociedade terão que se organizar na medida da New Public Governance. A governança – no sentido da gestão participativa – é um paradigma substancial à proteção do patrimônio público que consiste no direito que o cidadão tem de proteger a coisa pública e de participar das decisões jurídico-políticas do Estado.

Há aqui um sério problema e um desafio à governança. Se esta é construída a partir da participação crescente da sociedade civil global nas decisões e nas formulações estratégicas, é necessário que as organizações envolvidas tenham legitimidade. É sempre de mais valia lembrar que legitimidade é um conceito subjetivo, segundo a teoria weberiana: “parte da atitude do sujeito que legitima com respeito ao poder de legitimar, isto é, de uma ‘crença’, seja na validade do que é racional (segundo um valor ou propósito), na força da tradição ou na virtude do carisma” (Bobbio, s/d, p. 172).

Quando se discute o tema da governança, há dois planos de análise: o da legalidade e o da legitimidade. E a questão da legitimidade é importante e vital à governança. Na medida em que a governança diz respeito às ações da sociedade civil global interessa definir quem a compõe e qual a fonte de sua legitimidade, já que os participantes da sociedade civil global são todos os que não pertencem à esfera estatal, compreendendo de empresas multinacionais à organizações não governamentais e com o objetivo de criar um espaço público autônomo em relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesses comuns.

Como salienta Ana Flávia Barros-Platiau, “a sociedade civil global é tudo que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo. A sua maior diferença com o conceito de sociedade internacional é o fato de ressaltar o papel dos atores não-estatais, cada vez mais independentes da influência dos Estados.” (Barros-Platiau, 2001, p. 4)

Neste contexto, o princípio da condução responsável da res publica, denominado por Canotilho, deve partir dos postulados da democracia e da governança que, segundo o autor, compreende os seguintes avanços: a) aprofundar o contexto político, institucional e constitucional, por meio da avaliação permanente do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; b) centrar no princípio de desenvolvimento sustentável e equitativo que impõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros (boa governação); c) conceber um recorte rigoroso de esquemas procedimentais e organizativos da boa governação.⁹

Portanto, a sustentabilidade do Estado está vinculada aos paradigmas da boa gestão, da democracia, da governança, da transparência no gasto dos recursos públicos, mas, sobretudo, na defesa da res publica. Se a União Europeia visa a sustentabilidade econômica e financeira de seus Estados-membros deve atentar para o fato de que o patrimônio público tem que ser tutelado mediante uma gestão participativa, segundo os moldes da governança.

Logo, os cidadãos, por sua vez, deverão suportar os ônus, repartir sacrifícios no intuito de recuperar a estabilidade e gerar um Estado sustentável. Talvez, neste sentido, pode ser considerado o pronunciamento do Tribunal Constitucional Alemão numa decisão em que afirmou “como cidadão participante da e vinculado à comunidade, cada um deve tolerar medidas públicas tomadas no interesse superior da coletividade, sob a estrita observância do mandamento da proporcionalidade, e contanto que não prejudiquem o núcleo intangível da conformação da vida privada.”¹⁰

⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Coimbra: Almedina editora, 2008. p. 328ss.

¹⁰ Decisão (Urteil) do Segundo Senado de 15 de dezembro de 1970 após audiência de 07 de julho de 1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 e 308/69. p. 180 ss. disponível in: O patrimônio público tem sido objeto de constantes violações. As agressões somadas às crises econômicas e aos descontentamentos sociais diante das medidas severas de austeridade, entre outros fatores, têm gerado uma ruptura e um abalo na credibilidade dos governos perante a sociedade.

4.3- A governança e o Direito Internacional

Não há dúvida que a participação da sociedade civil global no cenário internacional é crescente, fazendo com que o conceito de governança tenha sentido e seja cada vez mais útil para a análise dos processos em curso, especialmente no campo do Direito Internacional. Mas novos problemas surgem. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento da personalidade jurídica dos novos atores não estatais. Embora haja grandes controvérsias doutrinárias a respeito, há certo consenso de que eles não possuem essa personalidade. Para que fossem sujeitos de direito internacional deveriam preencher três critérios: a) a capacidade de apresentar reclamações surgidas de violações do direito internacional; b) entrar em relações com outros sujeitos de direito internacional e concluir acordos internacionais válidos; c) gozar de privilégios e imunidades da jurisdição nacional (Noortmann, 2001, p. 64).

Nessa perspectiva, sujeito de direito internacional representa uma categoria distinta de ator internacional. A governança – que acontece a partir da emergência de novas organizações, lucrativas ou não, neste cenário – é portanto consumada a partir da atitude e das atividades desses atores, que existem no sistema político internacional, mesmo que não sejam formalmente considerados sujeitos de Direito Internacional.

Deve-se destacar que governança não é um conceito jurídico Originário, como visto, de documentos oficiais do Banco Mundial do início da década de 90, fixou-se mais como uma expressão ligada mais à Ciência Política e às Relações Internacionais. Ainda assim, ao Direito, como ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria e prática. Ora, os objetivos do Direito como ciência são regular os conflitos. Sua ação e funcionamento desenvolve-se dentro de um jogo de forças, sendo a norma um produto dessas disputas.

Entende-se aqui que o ordenamento jurídico não é algo fixo e imutável, e sim o produto das relações sociais ao longo do tempo. Trata-se de perceber uma interação entre a realidade social e a norma de maneira circular, uma a interferir na outra. Assim, a Constituição não é uma simples folha de papel, ratificando o que existe no mundo fático, nem tem o poder absoluto e permanente, independente dos fatores históricos, sociais e políticos. Ao contrário, ela possui uma força ativa na medida em que possui, simultaneamente, vontade de poder e vontade de Constituição (Hesse, 1991, p. 19).

Da mesma forma, não deve ser vista como simples ciência da realidade, nem como ciência normativa, tal como imaginado pelo positivismo formalista. “Contém essas duas características, sendo condicionada tanto pela grande dependência que o seu objeto apresenta em relação à realidade político-social, quanto pela falta de uma garantia externa para a observância das normas constitucionais”. (Ibid, p.26)

Dessa maneira, interessa – e muito – ao Direito o contexto social no qual se desenvolvem as disputas, delas resultando as normas que regularão os conflitos. Logo, a governança, trazendo ao cenário a participação ativa de setores e atores não-estatais, contribui sobremaneira para ampliar as contribuições e opiniões capazes de influir nos resultados, seja no campo das políticas públicas, seja na regulação internacional, seja no campo estrito da produção e revisão das normas.

A não personalidade jurídica internacional dos atores não estatais não compromete e nem impede as suas ações. Pois, independente de serem ou não sujeitos de direito internacional, os atores não estatais participam cada vez mais. Noortmann, salienta (Ibid., p. 74), que não há nenhum obstáculo para que sejam estabelecidas relações legais nos marcos do Direito Internacional entre Estados e atores não-estatais.

Cançado Trindade também aponta que “no regime convencional de controvérsias (no âmbito da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, criada a partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de Montego Bay, 1982) admite-se a participação de atores não-estatais (empresas públicas e pessoas naturais e jurídicas, conduzindo atividades de exploração na Área em questão).

Porém, algum cuidado deve existir quando se analisa o papel da sociedade civil e dos atores não-estatais no cenário internacional. Não se deve imaginar que seu papel é central e decisivo. Pois, não há nas convenções, resoluções ou na estrutura legal das organizações internacionais a obrigatoriedade de consulta à atores não-estatais. Mas o que importa é a presença efetiva, materializada na qualidade de suas ações. Um grau maior de informalidade, sem que os atores tenham personalidade jurídica internacional, ou que haja garantia institucional de sua participação (segundo regras pré-estabelecidas), confere aos atores não-estatais uma maior possibilidade de atuação, e principalmente aumenta sua possibilidade de construir consensos.

5- A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GLOBALIZAÇÃO

O processo de globalização tem levado à redefinição do conceito de soberania, com a emergência crescente de ONGs e empresas multi e transnacionais, significando a crescente passagem para o plano da governança global. No Direito Interno a governança surgiu como a busca de alternativas fora do plano estrito do Estado, mas é evidente que no nível doméstico a importância e relevância dos temas e ações estatais é muito mais presente. Enquanto isso, o Direito Internacional tem muito mais pontos em comum com a governança.

O fenômeno da globalização, entendido como um processo não exclusivamente econômico, mas também que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, recolocou, de maneira dramática, as relações entre sociedade e Estado. Trouxe como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional. Impulsionou, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis.

A globalização é entendida por Pierik (2003, p. 454), como um fenômeno multidimensional que envolve a mudança na organização da atividade humana e no deslocamento do poder de uma orientação local e nacional no sentido de padrões globais, com uma crescente interconexão na esfera global. Ainda segundo esse autor, com a diminuição dos poderes soberanos nacionais, a partir da emergência de organizações supranacionais, e com a presença crescente das ONGs (Organizações Não-Governamentais Internacionais) e empresas multinacionais, o balanço do poder e o conceito de poder político alterou-se de forma significativa.

Assim, estaríamos assistindo à mudança do governo para a governança global. “Estes processos limitaram a competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais – o declínio do governo – enquanto outras instituições, como organizações internacionais e supranacionais, ONGs e empresas multinacionais preencheram este vácuo de poder – a emergência da governança global.” (Ibid., p. 458).

O desenvolvimento do Direito Internacional tem sido marcado pela participação dos setores não estatais. Exemplo disso pode ser encontrado no Direito Ambiental Internacional. Na medida

em que cresce a idéia do meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, aumenta, de um lado, a necessidade de ações integradas e multilaterais de proteção, envolvendo todos os países e enfraquecendo a idéia do Estado-Nação como solução em si mesmo, e, de outro, a necessidade de envolver, na formulação de tratados, a opinião e o consenso da sociedade civil.

A promoção da boa governança pública nacional e global, potencia um acréscimo no valor e benefícios da auditoria pública para os cidadãos, justificando-se, assim, que a mesma temática pela sua relevância e acrescida atualidade seja suscetível de um continuado e mais aprofundado debate de troca de ideias, concepções e boas práticas de auditoria no seio das ações futuras da Organização das Instituições Superiores de Controlo.

6- A GOVERNANÇAPÚBLICA

6.1. A origem da Governança Pública

As administrações públicas sofreram transformações significativas ao longo do século XX. Essas transformações tiveram continuidade neste início de século XXI. De uma Administração focada em procedimentos, transitou-se para uma Administração vocacionada para a obtenção de resultados. Nos últimos anos, as questões relacionadas com os "velhos" valores do Estado democrático e republicano vieram recentrar as prioridades na prossecução do interesse público.

Governança pública é um conceito mundial. As suas origens 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. Nessa conjuntura, o governo tem a função de gerenciar a rede de atores, que devem se comunicar e dividir responsabilidades.

Nas sociedades europeias atuais, a governança pública (public governance) lança novos desafios aos Estados. A atividade do Estado ganha novos contornos, modificando-se o seu papel e a

forma de desempenhar as suas missões na sociedade. O recurso a formas de cooperação institucional entre os setores público e privado marca, cada vez mais, presença nos contextos nacional e internacional. À tradicional Administração integrada, de tipo burocrático, sucede um Estado fragmentado, policêntrico, que promove uma colaboração entre nações e entre diversos atores dentro de um Estado, com base na melhoria da eficiência e da eficácia administrativa, e no respeito ao

Nesta linha evolutiva e de mudança, destaca-se a preponderância de conceitos extra-jurídicos na Gestão Pública, os quais foram sendo gradualmente incorporados no universo do Direito. E o diálogo entre diferentes discursos e a pluralidade entre aqueles que concorrem para a decisão pública contribuíram decisivamente para a progressiva sedimentação da governança pública e para o conceito de boa governança.

Carolyn Hill e Laurence Lynn Jr. perspetivam a governança pública como o conjunto de leis, regulamentos, jurisprudência e práticas administrativas que determinam o modo como são assegurados os bens e serviços de interesse geral.¹¹

6.2. A “new public governance”

A governança tem sido destacada como um paradigma fundante de um novo modelo de sistema administrativo. Tal sistema concilia alguns parâmetros do modelo da chamada New Public Management (NPM) com as noções contemporâneas vinculadas à governança.

Em meio às crises econômicas e sociais vivenciadas pelos Estados-membros da União Europeia constata-se um cenário de vulnerabilidade da res publica. Para lidar com este cenário de vulnerabilidade, Estado e sociedade terão que se organizar na medida da New Public Governance. A governança – no sentido da gestão participativa – é um paradigma substancial à proteção do património público que consiste no direito que o cidadão tem de proteger a coisa pública e de participar das decisões jurídico-políticas do Estado.

A “new public governance” na Administração Pública trata-se de um tópico relativamente novo na literatura jurídica portuguesa. E, num tempo de profunda reforma e mesmo de refundação do Estado Administrativo, revela-se oportuno analisar e discutir alguns contornos de mudanças ine-

¹¹ Cfr. “Governance and Public Management, an Introduction”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, n.o 1, p. 4, 2004

vitáveis e identificar valores indiscutíveis de uma boa Administração Pública, aberta, autônoma e responsável.

Esse modelo surge com o potencial de fornecer uma estrutura para abastecer tanto a geração de novo sistema da Administração Pública e quanto o de gestão, a partir da análise e da avaliação de políticas públicas. Esse paradigma tem vantagens inerentes por combinar os pontos fortes do Administração Pública do modelo NPM, reconhecendo a legitimidade e a inter-relação tanto da formulação de políticas quanto na implementação, bem como nos processos e procedimentos da governança.

Há diversas compreensões e pré-compreensões sobre o significado da “public governance”. Diante disso, o que importa é avançar quanto aos valores em volta dos quais gemina a ideia de “public governance”, não no sentido de uma nova fase da Administração Pública, mas sim a uma nova compreensão desta.

Com o atributo de algo novo e reformador quando associado à Administração Pública, daí falar-se em “new governance” e em “new public governance”, o conceito pode perder a exuberância que deveria ter, por apenas expressar a transposição desta para a metodologia de análise e reflexão que tem orientado os estudos sobre a governação das organizações empresariais no setor privado (sobretudo, as sociedades comerciais). Embora o tema da “governance” comece por nos remeter para o modo de governo das organizações, para a governação organizativa, oferece-se indiscutivelmente que a ideia comporta medidas que visam promover a “boa governação” da organização. E é precisamente neste sentido – da procura da boa governação da Administração Pública, - que o conceito de “governance” pode polarizar uma compreensão global do sistema administrativo baseada na importação adaptada ao entorno público de modelos e tópicos de questionamento experimentados com sucesso noutros contextos organizativos.

Todos estes elementos do processo de governação de uma organização podem ser analisados no sentido de se perceber se os mesmos refletem, concretizam ou promovem de forma adequada os valores de uma boa governação. E esses não têm que ser os mesmos nas organizações privadas e públicas. Os valores da boa governação da Administração Pública têm, nos seus fundamentos, uma “ideologia” e baseia-se numa pré-compreensão sobre o próprio Estado Administrativo. Neste sentido, o tema entrelaça-se com as concepções sobre a posição da Administração no sistema político, sobre a sua dimensão e o seu relacionamento com a sociedade civil e o mercado.

7- A COMPREENSÃO DA GOVERNANÇA À LUZ DAS TEORIAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Segundo Christopher Hood, a emergência da nova gestão pública encontra-se associada à quatro macro tendências:

- 1ª - tentativas de abrandar ou reverter o crescimento dos executivos;
- 2ª - privatização da prestação de serviços públicos;
- 3ª - desenvolvimento da automação; e
- 4ª - desenvolvimento de uma agenda cada vez mais internacional.

Para ele, a nova gestão pública tem como componentes doutrinários: a gestão profissional experiente no setor público; a definição clara de objetivos; a descentralização da gestão; a concorrência no setor público; a adoção, na Administração Pública, de práticas idênticas às da gestão privada; a disciplina e parcimônia na utilização de recursos.

Na mesma linha, Jonathan Boston identifica como elementos centrais da nova gestão pública: a ênfase na gestão em detrimento da política; novos mecanismos de acompanhamento da gestão e de accountability; a desagregação de grandes estruturas burocráticas em agências com elevado grau de independência, com separação entre as funções comerciais e as não comerciais; uma preferência pela propriedade privada e pela contratação externa de serviços pela Administração; a imitação, por parte da gestão pública, das práticas adotadas na gestão privada; a preferência por incentivos monetários em detrimento de incentivos de outra natureza; o enfoque no corte de custos e na eficiência da gestão.

Osborne e Gaebler, através do seu livro *Reinventing Government* (de 1992), exerceram uma influência significativa na modelação das reformas da Administração Pública norte-americana dos anos 90 e, desta forma, na concretização prática da doutrina da nova gestão pública. As propostas de Osborne e Gaebler para melhorar a Administração Pública norte-americana assentam em dez ideias fundamentais:

- 1ª guiar em vez de remar (catalytic government);

2ª conferir poderes às comunidades, em vez de, simplesmente, as servir (community-owned government);

3ª promover a concorrência na prestação de serviços (competitive government);

4ª ser movida por objetivos e não tanto por regras (mission-driven government);

5ª financiar resultados em vez de inputs (results-oriented government);

6ª procurar ir ao encontro dos desejos dos consumidores, e não da burocracia (customer-driven government);

7ª preocupar-se em ganhar dinheiro, e não, apenas, em gastá-lo (enterprising government);

8ª prevenir a ocorrência de problemas em vez de esperar pelo seu surgimento para, então, os resolver (anticipatory government);

9ª passar da lógica da organização hierárquica para a lógica da participação e do trabalho em equipa (decentralized government);

10ª promover a mudança através do mercado (market-oriented government).

Estas ideias assumiram centralidade no movimento da nova gestão pública, designadamente por terem tido largo acolhimento no documento National Performance Review (NPR), de 1993.

Tendo em vista alcançar alguns dos objetivos definidos no NPR, foi, no mesmo ano, aprovado o Government Performance and Results Act (GPRA). No sentido de se garantir a accountability pelos resultados, o GPRA veio impor às diversas agências públicas a elaboração de planos estratégicos, a preparação de planos anuais de desempenho, a mediação dos progressos realizados e a apresentação anual (ao Presidente e ao Congresso) de relatórios de desempenho. Em 2002, foi adotado o Program Assessment Rating Tool (PART), com o objetivo de incrementar a eficácia do GPRA. Este programa consiste num questionário apto a avaliar o desempenho da administração e, desta forma, a auxiliá-la a atingir os objetivos fixados no GPRA.

Estas reformas contribuíram para a sedimentação, na literatura sobre Administração Pública, da expressão new public management, que lhes surge associada. A gestão centrada no desempenho (performance management), e respetiva avaliação, é basilar na nova gestão pública.

A racionalização da gestão à luz de critérios técnicos de boa gestão veio contribuir para que o Direito (tal como a política) deixasse de ser o principal elemento determinante da atuação administrativa.

8- O ESTADO GARANTIDOR

A concretização das principais ideias que assinalam o paradigma da nova gestão pública conduziu à transformação do Estado social num Estado garantidor .

A adjectivação do Estado como “garantidor” surge associada às reformas da Administração influenciadas pela doutrina da nova gestão pública, procurando-se através dela sublinhar “a mudança estrutural no cumprimento das tarefas públicas por parte das entidades públicas”.

Nas palavras de João Loureiro, “[o] Estado garantidor surge como um Estado--ativador, que não assume a responsabilidade da realização, havendo um conjunto de funções de certificação e controlo”.

Já, Gomes Canotilho dá conta de um conjunto de “ambiguidades” do Estado garantidor. São elas:¹²

- A primeira prende-se com a sua localização entre a facticidade e a validade, de onde decorre a necessidade de “recortarmos com rigor a sua dimensão normativa”.¹³

- A segunda radica na manutenção do objetivo de garantir a socialidade, mas apontando para a prossecução privada dos serviços de interesse geral, o que leva Gomes Canotilho a afirmar que “o Estado-garantidor parece ter alma de Estado social e corpo de empresa privada”.¹⁴

- A terceira advém do facto de o Estado garantidor não poder deixar de ser também um “Estado ativador”, na medida em que a responsabilidade pela garantia dos serviços de interesse ge-

¹² Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “O Tribunal de Contas como Instância Dinamizadora do Princípio Republicano”, Revista do Tribunal de Contas, n.o 49, Lisboa, Janeiro-Junho 2008, p. 30.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

ral continua a pertencer ao Estado (apesar de a prestação ser privada), pelo que cabe ao Estado assegurar a “saúde económica” das empresas encarregadas da prestação desses serviços.

- A quarta ambiguidade, identificada por Gomes Canotilho, diz respeito à imputação de responsabilidade. É que o Estado garantidor é também “Estado responsável”, quer pela efetivação de serviços de interesse geral, quer pela sustentabilidade económica financeira das empresas que os prestam.

O Estado garantidor apresenta-se, pois, simultaneamente, como um “Estado ativador”, como um “Estado regulador” e como um “Estado responsável”, embora o tipo de responsabilidade assumida conduza a uma espécie de “Estado fiador” e “controlador”, traduzindo-se aquela numa responsabilidade residual ou meramente garantística.

No Estado garantidor, o Estado, assumindo as suas limitações e reconhecendo as “virtudes” do mercado, importa os critérios fundamentais que regem o funcionamento do mercado numa tentativa de beneficiar de tais “virtudes”. O mercado é tomado como referencial de atuação pelo Estado, o que conduz a um mimetismo estatal dos agentes económicos privados. O papel do Estado passou a ser fundamentalmente garantístico em vez de prestador.

9- A BOA GOVERNANÇA

A evolução e consciência da importância do conceito de governança para referenciar as melhores práticas de administração pública conduziu inevitavelmente nos últimos tempos, à necessidade de se explicitar o conceito de boa governança para qualificar a governança que deve servir de exemplo ao exercício do poder político e administrativo nos diferentes Estados.

A governança pode ser avaliada atendendo a diversos critérios, pelo que é possível graduar o seu mérito e adjectivá-la como “boa” ou “má”, em função dos resultados dessa avaliação.¹⁵

¹⁵ Cfr. DANIEL KAUFMANN, “Rethinking Governance: Empirical lessons Challenge Orthodoxy”, de 11 de março de 2003, pp. 5 e ss., disponível em <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf>

O termo governança é utilizado no Livro Branco para designar “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”.

Por outro lado, a good governance deve basear-se em cinco princípios: (a) o princípio da abertura, que exige uma atuação transparente e a utilização de uma linguagem acessível ao público; (b) o princípio da participação no desenvolvimento e aplicação de políticas da União Europeia, que aumenta a confiança no resultado final e nas instituições; (c) o princípio da responsabilização, que ilustra a necessidade de se definir as atribuições e o grau de responsabilização dos Estados membros e demais participantes das ações a nível europeu; (d) o princípio da eficácia, que exige políticas eficazes e sua aplicação de forma proporcional aos objetivos perseguidos; e (e) o princípio da coerência, que revela a necessidade de adoção de medidas e políticas nos vários níveis coordenadas e coerentes com a busca de uma finalidade comum.¹⁶

Embora esses princípios não se refiram propriamente à atividade administrativa, mas ao trabalho conjunto das autoridades comunitárias, alguns deles vêm sendo considerados pela jurisprudência como parâmetros gerais de uma boa administração, de uma boa governança. A boa administração passa, portanto, a se relacionar também à good governance na exata medida em que esta exige a observância de alguns preceitos que são considerados um “manual de boas práticas” para as organizações em causa.

A governança enquanto processo de tomada de decisões e sua implementação envolve não só a atuação do governo, mas também outros parceiros ou setores da sociedade, nomeadamente as empresas, as organizações não-governamentais, as instituições financeiras, os institutos de investigação, os meios de comunicação social e os militares. Por seu turno, a boa governança pode ser definida como o exercício do poder ou da autoridade – política, económica, administrativa e outra – para gerir os recursos e assuntos públicos de um país. O conceito de boa governança foi muito bem sintetizado por Canotilho (2006) como sendo “a condução responsável dos assuntos do Estado”.

¹⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Governança Europeia. Um Livro Branco. COM 2001/428. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em: 4 de maio de 2017.

A boa governança, assume uma “dimensão básica” de um Estado Constitucional, tratando-se de um conceito “dotado de enormes potencialidades” para se compreenderem as suas instituições políticas.¹⁷

Como é afirmado na Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias, “[à] medida que os conceitos de direito humanos, democratização e democracia, Estado de direito, sociedade civil, partilha descentralizada do poder e administração pública sólida vão assumindo cada vez mais importância à medida que essa sociedade se vai transformando num sistema político mais sofisticado, o conceito de governança evolui para boa governança”.¹⁸

O conceito de boa governança, tem um sentido mais pragmático do que outros conceitos com ele intimamente relacionados, como os de democracia ou de direitos humanos.

Apesar da sua abrangência, o conceito de boa governança tem a virtualidade de permitir a análise dos “aspectos básicos do funcionamento de qualquer sociedade e de qualquer sistema político e social”.¹⁹

No o item n.º 3 do artigo 9 do Acordo de Parceria de Cotonou, assinado em 23 item n.º 3 do artigo 9 deste acordo normativo, a good governance é definida como “a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros tendo em vista um desenvolvimento equitativo e sustentável”. Ainda de acordo com o disposto neste preceito normativo, a good governance implica procedimentos claros de tomada de decisão pelas autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o primado da lei na gestão e distribuição de recursos e capacidade para a elaboração e implementação de medidas aptas a prevenir e a combater a corrupção.

A good governance é compreendida por eles à luz de um quadro institucional apto a garantir os direitos humanos e a obediência aos princípios democráticos e do Estado de Direito. Compreendendo também, os mecanismos, os processos e as instituições, segundo as quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações.

¹⁷ Cfr. “Brançosos” e Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos Sobre a Historicidade Constitucional, Coimbra, 2006, p. 326-327.

¹⁸ Cfr. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento, Bruxelas, 2003, p. 4.

¹⁹ Cfr. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Governança e Desenvolvimento, Bruxelas, 2003, p. 4.)

A participação do cidadão é crucial e decisiva nesta conceituação. Pressupõe a responsabilização dos agentes públicos nos ditames legais, uma vez que o Estado Democrático de Direito lhe é pressuposto. Requer não somente a publicidade das ações governamentais, como também alcança a transparência ativa e passiva dos órgãos públicos. Tudo isto associado à busca permanente de uma gestão eficiente e eficaz, legitimada democraticamente.

Tal como afirma Gomes Canotilho, o conceito de governança é hoje a “ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças”.²⁰ Para ele a ideia de boa governança convoca novas dimensões da cidadania. Como por exemplo: uma cidadania centrada na pessoa humana, que supera uma cidadania radicada nas liberdades económicas (de circulação de bens, pessoas e capitais) e uma cidadania que pressupõe a accountability (“dever de cuidado dos poderes públicos e o dever de prestar contas”).

Mais do que uma matriz conformadora da atividade do Estado-administração, a boa governança, pelo que já foi dito até aqui, assume uma “dimensão básica” de um Estado Constitucional, tratando-se de um conceito “dotado de enormes potencialidades” para se compreenderem as suas instituições políticas.

Através do conceito de boa governança é possível integrar a lógica gestionária e a lógica política. Do mesmo modo, este conceito tem a virtualidade de reconciliar o direito público com a gestão pública, contribuindo para a superação de concepções que veem no Direito público um entrave à modernização da gestão pública.

A boa governança refletida em novas dimensões da cidadania, apela a um novo relacionamento entre os poderes públicos e os cidadãos, apontando, concomitantemente, para um novo paradigma, por exemplo, de controlo financeiro.

Na ótica da relação entre Estado e finanças públicas o conceito de boa governança convoca as ideias de “boa política” e de “boa finança” e respetiva articulação, com óbvias implicações nas diversas dimensões do controlo financeiro público.²¹

²⁰ Cfr. GOMES CANOTILHO, “O Tribunal de Contas como Instância Dinamizadora do Princípio Republicano”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.o 49, Lisboa, Janeiro-Junho 2008, p. 29.

²¹ *Sobre as relações entre a “boa política” e a “boa finança”*, cfr. GOMES CANOTILHO, “O Tribunal de Contas como Instância Dinamizadora do Princípio Republicano”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.o 49, Lisboa, Janeiro-Junho 2008, p. 26.

É nesta diapasão que se configura a boa governança, cujo o seu conteúdo se entrelaça na espacialidade pública estatal, extrapolando-a, pois vem a abarcar a sociedade civil no contexto de uma cidadania ativa. A participação do cidadão é crucial e decisiva nesta conceituação. Pressupõe a responsabilização dos agentes públicos nos ditames legais, uma vez que o Estado Democrático de Direito lhe é pressuposto. Requer não somente a publicidade das ações governamentais, como também alcança a transparência ativa e passiva dos órgãos públicos. Tudo isto associado à busca permanente de uma gestão eficiente e eficaz, legitimada democraticamente.

Logo, a governança só pode ser qualificada como boa se for garantida a responsabilidade das autoridades públicas perante os cidadãos, a qual, para além de pressupor o respeito por critérios técnicos de boa gestão, de ordem económico-financeira, é indissociável do respeito pelos princípios da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, da igualdade e da proporcionalidade, assim como também os interesses dos cidadãos. Sendo assim, a boa governança compreende os mecanismos, os processos e as instituições, segundo as quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças.

9.1. Quem é competente para gerir uma boa governança?

O paradigma da boa governança é tomado como referencial que se há de proceder à instituição de um novo sistema de controlo, apto a promover a reconstrução de uma ordem política e financeira reconciliada com o valor fundamental da justiça.

Compete às Instituições Superiores de Controlo (ISC) contribuir para uma boa governança pública, susceptível de melhorar a administração pública e de proporcionar melhores condições para um desenvolvimento humano e sustentável.

O IIA -2006 (Institute of Internal Auditors) defende que a auditoria governamental é a base da boa governança do setor público, pois fornece informação imparcial e avaliações objetivas para saber se os recursos públicos são geridos de forma responsável e eficaz para alcançar os resultados desejados .

A auditoria pública à boa governança pública constitui um enorme desafio técnico, formativo e organizacional e, porventura, de alargamento de mandato para as Instituições Superiores de Controlo poderem responder positivamente às exigências de um controlo externo e independente em matérias de governação abrangentes e subjacentes nos princípios (requisitos) definidores da boa

governança propostos pela INTOSAI.

10- A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Através do conceito de boa governança é possível integrar a lógica gestonária e a lógica política. Do mesmo modo, este conceito tem a virtualidade de reconciliar o direito público com a gestão pública, contribuindo para a superação de concepções que veem no Direito público um entrave à modernização da gestão pública. É neste quadro que a boa governança pública deve ser compreendida como novo princípio constitucional conformador, referencial de um direito composto apto a conciliar o Estado, a gestão e o Direito.

O código intitulado *The Good Governance Standard for Public Services* (OPM e CIPFA, 2004), que se pode traduzir por padrão de boa governança para serviços públicos, foi desenvolvido pela *Independent Commission on Good Governance in Public Services*. O papel da comissão foi de desenvolver um código comum e um conjunto de princípios de boa governança sobre serviços públicos. Este código apresenta a importância de se saber como o dinheiro público é gasto e sobre a qualidade dos serviços prestados para os cidadãos enquanto utilizadores dos serviços e contribuintes. Segundo o código, a boa governança conduz à boa gestão, ao bom desempenho, à boa administração do dinheiro público, ao bom engajamento do público e, finalmente, a bons resultados.

Já O Ministério das Finanças Holandês, através da *Government Audit Policy Directorate* (DAR), publicou estudo sobre Governança corporativa no setor público, criando o termo “governança governamental” (THE NETHERLANDS, 2000). De acordo com o texto, a organização pública tem sua base de existência em objetivos que devem ser alcançados em nome de seus stakeholders e a meta da governança é criar mecanismos que venham a salvaguardar que esses objetivos sejam alcançados.

Ainda segundo o texto, a transparência no setor público fortalece a governança, permitindo a exposição de relatórios de desempenho das políticas adotadas. Assim, o objetivo da governança governamental é criar segurança para o alcance dos objetivos das políticas, tendo estabelecido que para isso, governança compreende gestão, controle, supervisão e accountability.

É no espaço jurídico-constitucional que decorre o diálogo interdiscursivo e é sob o manto do princípio da boa governança que se acomodam, já como normas jurídicas, os conceitos e valores originariamente extrajurídicos, determinantes na gestão da coisa pública.

No texto constitucional português, é de destacar o preceituado nos seus artigos 1.º, 2.º, 9.º, 81.º, 103.º, 107.º e 266.º, como fundamento jurídico positivado do princípio da boa governança. O fundamento axiológico deste princípio encontramos quer no valor central da dignidade da pessoa humana, quer numa concepção de justiça que tem como pedra de toque o princípio da igualdade, nas suas diversas dimensões.

Exemplo de uma concepção estrita da governança pública afigura-se-nos ser a sustentada por Donald Kettl. Para este autor, a boa governança pública assenta nos seguintes dez pilares: (i) hierarquia e autoridade; (ii) gestão das redes interorganizacionais complexas; (iii) compromisso entre o exercício da autoridade e a adoção de processos interpessoais e interorganizacionais; (iv) informação; (v) performance; (vi) transparência; (vii) investimento no capital humano; (viii) participação popular mediante a adoção, por parte da Administração, de estratégias e táticas inovadoras; (ix) responsabilidade dos parceiros não-governamentais perante os cidadãos (na prestação de serviços públicos); (x) adaptação da Constituição à nova realidade.²²

Todos estes elementos do processo de governança de uma organização podem ser analisados no sentido de se perceber se os mesmos refletem, concretizam ou promovem de forma adequada os valores de uma boa governação. E esses não têm que ser os mesmos nas organizações privadas e públicas. Os valores da boa governação da Administração Pública têm, nos seus fundamentos, uma “ideologia” e baseia-se numa pré-compreensão sobre o próprio Estado Administrativo.

No âmbito da governança na gestão pública responsável emana também um pressuposto essencial que consiste na necessidade de prestação de contas sob os moldes da administração transparente dos recursos públicos.

²² Cfr. DONALD KETTL, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore, 2002, pp. 168-171

11- PRINCÍPIOS-CHAVES IDENTIFICADORES DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA:

A INTOSAI, com base em parte nas contribuições das Nações Unidas sobre o significado de boa governança, propõe um conjunto de princípios-chave identificadores de boa governança pública, designadamente os relativos a:

- Accountability (assunção de responsabilidades e prestação de contas no sector público);
 - i. Abertura (transparência no funcionamento das instituições públicas);
 - ii. Coerência (na gestão das políticas públicas e entre os diferentes níveis de autoridade pública);
 - iii. Consenso-orientado (implica uma mediação entre diferentes interesses e sensibilidades da sociedade e uma visão conjunta do que é o melhor para o interesse geral da comunidade numa perspectiva de longo prazo ou seja de desenvolvimento humano sustentável);
 - iv. Eficiência (produção de resultados que vão encontro das necessidades da sociedade com o melhor uso possível dos recursos disponíveis, não descurando a protecção ambiental);
 - v. Equidade e inclusividade (uma sociedade que se pretende de bem-estar exige que se reparta com equidade os benefícios da riqueza criada e que não se exclua ninguém, inclusive os grupos mais vulneráveis, das oportunidades de acesso a uma vida condigna ou de melhoria da qualidade de vida);
 - Participação (dos cidadãos, de organizações não-governamentais e dos representantes do sector laboral, entre outros stakeholders, na preparação, implementação e monitoramento das políticas públicas);
 - Capacidade de resposta (a boa governança exige uma tomada de decisões em tempo oportuno e no interesse colectivo); e
 - Estado de Direito (a boa governança requer um enquadramento constitucional e legal justo e imparcial, com um poder judiciário independente e forças de ordem isentas e incorruptíveis).

Estes princípios de boa governação são essenciais para que os Estados e economias de cada país proporcionem um ambiente institucional favorável a um processo de desenvolvimento nacional com a participação dos cidadãos, e para os cidadãos, de uma forma sustentável nas vertentes da economia, financeira, social e ambiental. A boa governança pública contribui indubitavelmente para uma melhor administração pública no sentido de que esta se torna:

- Mais transparente e prestadora de contas;
- Mais cuidada na definição e construção das políticas públicas e na mediação de diferentes interesses sociais;
- Mais próxima do cidadão e auscultadora da sociedade civil aquando da tomada de decisões públicas, sua implementação e monitoramento;
- Mais ciente do dever de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e dos sistemas de segurança social de modo a salvaguardar ou melhorar as oportunidades de desenvolvimento das gerações futuras (equidade intergeracional);
- Mais atenta aos aspectos equitativos e qualitativos do desenvolvimento, nomeadamente de participação de todos na criação e benefícios da riqueza produzida e de integração e inclusividade dos grupos sociais mais vulneráveis;
- Mais exigente quanto à eficiência e prestação qualitativa dos bens e serviços públicos e no combate à corrupção, evasão fiscal e branqueamento de capitais;
- Mais responsável socialmente e eticamente perante os cidadãos quanto às escolhas públicas, tomada de decisões e visão prospectiva de desenvolvimento humano e sustentável.

A boa governança pública é susceptível também de vir a relançar novas problemáticas nos paradigmas de administração pública, tendo em atenção que nos seus princípios (ou virtudes) se encontram valores de igualdade de oportunidades, de maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão do poder político, de dignificação da vida humana nos estratos sociais mais vulneráveis, de sustentabilidade económica, financeira, social e ambiental e de equidade intergeracional que se con-

figuram transcender as escolhas públicas predominantes no modelo da nova gestão pública (new public management) muito concentrado nos valores de mercado e na eficiência produtiva.

Os princípios de boa governação pública colocam desafios acrescidos ao gestor público cuja atuação ao se balizar por aqueles princípios o torna mais responsável quanto ao rigor, transparência, integridade e eficiência das opções tomadas, a que acresce o dever de cidadania de prestar contas qualitativas da gestão dos recursos públicos geridos e/ou dos serviços públicos prestados.

12- A EUROPA E GOVERNANÇA

A Europa vive hoje um momento decisivo na definição do seu modelo de organização política e económica e na afirmação da sua identidade no plano mundial perante os novos desafios a que entende dever responder. Como por exemplo o grande fluxo de imigração e a possível saída de importantes países membros.

Nos últimos anos a Europa foi capaz de garantir progressos, mesmo com a crise, muito significativos no que tange à criação do mercado interno e à progressiva consolidação da moeda única, o euro. Agora, é necessário garantir que essas vantagens sejam acompanhadas pela evolução paralela de outras políticas por forma a dar maior consistência a um processo coerente que corresponde às grandes preocupações e anseios da população europeia. Se não se souber usar de forma eficaz e convincente os instrumentos que têm, isto é a Europa que já foi capaz de construir, é óbvio que não será possível estimular a vontade dos cidadãos europeus para aceitarem a construção de uma Europa ainda melhor.

O projecto de criação de condições de estabilidade e de desenvolvimento em todo o continente, que constitui o grande objetivo político da presente geração europeia, obriga a que tenhamos que fazer algumas opções com consequências no formato do próprio projeto futuro da União.

É importante assegurar que a economia europeia consegue otimizar todos os instrumentos ao seu dispor e, em especial, que se não deixa atrasar na batalha decisiva da competitividade, que passa hoje pela democratização da sociedade da informação e do conhecimento no plano europeu, da erradicação da pobreza e de uma plano imigratório. Reduzindo, assim, a distância que nestes domínios a separa de outros espaços com os quais concorre na economia globalizada.

Para que o alargamento possa ter lugar, a União Europeia considera indispensável levar a cabo uma reforma das suas instituições que torne mais democrático, mais eficaz e mais transparente o respectivo funcionamento. Algumas dessas reformas podem ser dadas sem alterações dos Tratados, através de uma melhoria nos métodos de trabalho e da boa governança das suas instituições.

13- PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO

Este princípio consta da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, datada de 2000, a qual, segundo o relatório de 2011 da Comissão Europeia sobre a sua aplicação, tem sido ponto de referência na elaboração das políticas da União Europeia desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009.

É no art.º 41 da referida Carta dos Direitos Fundamentais que se encontra consagrado o princípio da boa administração, com a seguinte redação:

“Artigo 41.º

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas Instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

– o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;

– o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

– a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas Instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às Instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

O princípio da boa administração assumiu, nos últimos tempos, um papel muito importante não somente no âmbito da União Europeia. Ele propagou-se globalmente ao ponto de CASSESE

²³afirmar que o núcleo essencial do princípio da boa administração constitui o núcleo do direito administrativo global. Por outro lado, a nível nacional o alcance da boa administração mostra-se inferior àquele adquirido a nível supranacional ou global. O jurista explica que enquanto na dimensão nacional a boa administração exaure seus efeitos na relação entre o cidadão e a administração nacional, na dimensão ultranacional o princípio pode aplicar-se tanto à relação entre os indivíduos e a administração ultranacional, como à relação entre o indivíduo e a administração nacional.

O novo CPA português, em vigor desde abril 2015, para além dos princípios clássicos de Direito Administrativo, como o da legalidade e da proporcionalidade, vem consagrar alguns novos princípios como o da boa administração. Como por exemplo no seu art.º 5º:

“Artigo 5.º

Princípio da boa administração

1 — A Administração Pública deve pautar -se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.”

É bastante comum na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia invocar-se o princípio da boa administração vinculado a outros princípios de direito comunitário. Essa prática acaba por favorecer a compreensão da boa administração como um “superprincípio que alberga ou congrega em si outros princípios e regras de direito europeu, mas que não tem conteúdo autónomo”.²⁴

Inicialmente, o princípio da boa administração era concebido como garantia de eficiência da Administração Pública, assegurando que os interesses públicos fossem plenamente tutelados.²⁵ Com o tempo, a boa administração evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos; ela tornou-se um meio para assegurar a defesa de situações jurídicas subjetivas dos indivíduos contra o Poder Público.

²³ CASSESE, Sabino. *Il diritto alla buona amministrazione*. Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25o anniversario della legge sul “Sindic de Greuges” della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009, pp. 4-5. Disponível em: <<http://www.irpa.eu/index.asp?idA=249>>. Acesso em: 4 de junho de 2017.

²⁴ SILVA, Suzana Tavares da, *ob. cit.*, p. 30.

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 122

O termo “boa administração” apresenta um conceito vago e de difícil definição, na medida em que engloba uma pluralidade de sentidos. A força desse princípio, contudo, é atribuída exatamente à essa inexatidão, a qual permite que sejam considerados diferentes aspectos de acordo com as circunstâncias nos casos concretos. Nessa linha, NEHL acredita que, de modo geral, opta-se deliberadamente por uma noção indeterminada legalmente com o intuito de abranger um conjunto de orientações formais ou materiais – não necessariamente juridicamente vinculantes – ou normas para a tomada de decisões administrativas.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia²⁶ veio, de certa forma, promover uma “consolidação” desse princípio cujas dimensões, até então, eram delineadas em grande parte pela jurisprudência. O artigo 41/1 da CEDF previu expressamente o direito a uma boa administração, o qual corresponde ao direito de todos de que “seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”. Logo a seguir, o artigo 41/2 dispõe – de forma exemplificativa – que tal direito envolve, nomeadamente, o direito de o indivíduo ser ouvido antes de se tomar alguma medida que venha afetá-lo negativamente; o direito de acesso aos processos que lhe digam respeito; e o dever de fundamentação por parte da Administração de suas decisões.

Artigo 41. Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,

- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,

- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

²⁶ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia C 83, de 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PT:HTML>>. Acesso em: 20 de abril de 2017

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

SIMONATI confirma que essas disposições não são suficientes para atribuir um sentido preciso ao princípio da boa administração, posto que a redação é bastante genérica e o princípio aparece como uma espécie de corolário do status de cidadão comunitário. A autora aponta, então, como imprescindível à correta delimitação do conceito de boa administração uma análise do Livro Branco da Governança Europeia de 2001, que surgiu com o objetivo de melhorar a forma pela qual a União utiliza os poderes conferidos pelos cidadãos.

O princípio da boa administração pode assumir várias dimensões, bem como sua evolução de instrumento de tutela do Poder Público para instrumento de tutela de situações jurídicas de particulares. Apesar dele vir constantemente associado a outros princípios, o princípio da boa administração é dotado de auto-suficiência jurídica.

Embora esses princípios não se refiram propriamente à atividade administrativa, mas ao trabalho conjunto das autoridades comunitárias, alguns deles vêm sendo considerados pela jurisprudência como parâmetros gerais de uma boa administração. A boa administração passa, portanto, a se relacionar também à *good governance* na exata medida em que esta exige a observância de alguns preceitos que são considerados um “manual de boas práticas” para as organizações em causa.

Alguns casos submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia são suficientes para revelar uma autonomia e um conteúdo específico do princípio da boa administração. A entrada em vigor da CEDF veio fortalecer ainda mais sua “auto-suficiência jurídica

O princípio da boa administração não deve, como alerta SIMONATI²⁷, ser entendido como interligado a outros critérios gerais, de tal modo que sua violação não poderia ser considerada fundamento autônomo para anulação de um ato; pelo contrário, ele é suscetível de “intensificar a eficácia vinculante de outros princípios procedimentais” e fornece um parâmetro adicional para verificar a adequação dos atos das entidades administrativas europeias. Essa autonomia pode ser verificada,

²⁷ SIMONATI, Anna, *ob. cit.*, p. 170.

sobretudo, em alguns acórdãos que relacionam a noção de desvio de poder a uma violação do princípio da boa administração.

A entrada em vigor da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia revela o surgimento de um direito autónomo à boa administração que não se limita à manifestação de direitos específicos de indivíduos. Esse “novo” direito tutela o direito a um processo justo concebido como o direito a uma conduta correta das entidades administrativas.

14- AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO (ISC)

As Instituições Superiores de Controlo são instituições independentes dos Tribunais de Contas. Este, é nos termos da Constituição Portuguesa, a instituição superior que exerce o controlo financeiro de Portugal. Já aquelas, são as instituições tecnicamente habilitadas que têm como missão assegurar o controlo externo da atividade

Em muitos países, incluindo Portugal, questiona-se qual deveria ser a verdadeira missão das ISC, pois as mesmas exercem funções que alteram-se muito rapidamente. E devido a sua natureza e missões, elas não podem ficar à margem de reformas sob pena de se tornarem irrelevantes tanto em matéria social como financeira. Pois os Estados contemporâneos precisam de ISC aptas a responder a novos problemas e desafios, marcados pelos traços da pós-modernidade, pelo diálogo entre o Direito, a economia e as finanças públicas, e pela normatização de conceitos como o de good governance, de accountability e de value for money.

Em parte, esta nova dinâmica na actividade das ISC surgiu em resposta aos desafios e ameaças da crise financeira de 2008, bem assim como dos apelos e resoluções das Nações Unidas e outras organizações internacionais a uma melhor governança nacional e global que coloque o desenvolvimento humano e sustentável no centro das atenções dos governantes e responsáveis pela condução das políticas públicas.

Em particular, as falhas dos reguladores e das agências de notação de risco de crédito estão em grande parte na origem da grave crise bancária e financeira de 2008, a que acresce o agravamento dos fenómenos de corrupção, de evasão fiscal e movimentos ilícitos de capitais ainda não sufici-

entamente combatidos e que em parte causam dificuldades orçamentais e de sustentabilidade financeira dos Estados modernos.

Em Beijing, no 21.º Congresso Internacional da INTOSAI, realizado em Outubro de 2013, na República Popular da China, o qual culminou com a “Declaração de Beijing” que teve como intuito melhorar a administração pública e promover o desenvolvimento nacional, foram objeto de debates duas temáticas centrais aos desafios de promoção da boa governança pública: auditoria nacional e governança nacional (tema I) e o papel das instituições superiores de controlo na salvaguarda a longo prazo da sustentabilidade das políticas de finanças públicas (tema II).

Entre as conclusões ou recomendações referentes ao primeiro tema importa salientar o reconhecimento do importante papel que as ISC podem ter a nível de cada Estado-membro no reforço da boa governança nacional, designadamente no que se refere à criação de bases para um desenvolvimento sustentável e para uma “vida humana condigna” para todos os cidadãos e a nível da comunidade internacional na promoção da boa governança global em consonância com a INTOSAI ou suas organizações regionais.

À luz da boa governança pública, num Estado responsável e num Governo aberto, os servidores públicos devem saber não só respeitar os critérios técnicos de boa gestão, como também saber dialogar, auscultar as opiniões e comunicar as decisões político-administrativas aos cidadãos, competindo às ISC promover uma cultura de cidadania pró-activa nas questões de administração pública.

A auditoria externa e independente exercida pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) é parte integrante da boa governança, tendo em atenção o seu papel relevante no controlo das finanças públicas, na promoção da transparência e prestação de contas públicas, eficiência, economia e eficácia na gestão dos recursos públicos e no suporte de um desígnio de desenvolvimento humano e sustentável das economias nacionais.

Confinada inicialmente a sua intervenção pública às auditorias financeiras e às auditorias de legalidade e regularidade, o processo evolutivo das responsabilidades/competências das ISC tem vindo a processar-se num sentido de alargamento da natureza das auditorias bem como do objecto das mesmas, perseguindo o seu campo de atuação as diferentes áreas de atuação dos poderes públicos e a forma institucional e local onde os ativos públicos são geridos ou o dinheiro público despendido, o que por vezes exige um novo ou renovado mandato nacional .

O reconhecimento das novas exigências e múltiplas facetas de administração pública fez com que as auditorias de natureza operacional ou de resultados assumissem nas ISC uma prioridade e centralidade na avaliação dos méritos da gestão pública, podendo as mesmas serem consideradas com um instrumento imprescindível na promoção da boa governança. Na realidade, as auditorias de resultados promovem a transparência e prestação de contas e a criação de valor (value for money) na gestão dos recursos públicos, e através das suas conclusões ou recomendações, assumem um carácter pedagógico em prol de uma gestão pública com princípios de desempenho assentes na economicidade, eficiência e eficácia (os Três Es), a que se podem acrescentar os critérios de efectividade e de equidade que basicamente têm a ver com a forma como são realizados os programas públicos e diferenciada a oferta dos serviços em função das necessidades do público-alvo.

Os benefícios das auditorias operacionais estendem-se às vertentes das recomendações de melhores disposições e práticas de controlo interno, às quais não podem ser vistas apenas como um mero instrumento de detecção de irregularidades (e de eventual corrupção), mas também como um meio de exercer em tempo oportuno uma melhor e mais transparente gestão pública ao serviço das partes interessadas (stakeholders) e do cidadão em geral. Em particular, compete posteriormente às auditorias de seguimento avaliar o grau de cumprimento das recomendações formuladas nas auditorias operacionais e aferir sobre os progressos registados no desempenho qualitativo da gestão pública do sujeito a auditoria.

Importa sublinhar que o escopo das auditorias de natureza operacional em algumas jurisdições pode ser alargado às políticas públicas, aos programas públicos e a matérias que transcendem o mero foro nacional, o que se conjuga com um papel mais alargado das ISC não só como promotor de uma boa governança nacional como também de uma melhor governança transnacional.

Pelo exposto, a avaliação de desempenho da gestão da coisa pública através das auditorias operacionais a cargo das ISC - contribui indubitavelmente para uma melhor administração pública e melhor conhecimento do cidadão sobre se a aplicação do dinheiro público está a ser gerida segundo os princípios da boa gestão financeira, da boa governança.

15- A IMPLEMENTAÇÃO DO PAPEL BRANCO

Em 25 de Julho de 2001, a Comissão Europeia adoptou um Livro Branco sobre a governança europeia. Com ele, a Comissão queria lançar um amplo debate e inspirar ações em busca dos objetivos e princípios fundamentais subjacentes à boa governança na Europa.

O livro estabeleceu propostas-chave para mudanças. Entre elas: 1) melhorar o envolvimento ascendente na formulação e implementação da política da UE; 2) ampliar a escolha dos instrumentos reguladores para responder aos desafios da governança; 3) Instituições europeias mais focadas com responsabilidades mais claras.

As propostas do Livro Branco sobre a melhoria do envolvimento dos atores não institucionais na implementação de políticas e, em certa medida, na implementação de políticas, estavam claramente no cerne de uma reforma de governança destinada a aproximar a União Europeia dos seus cidadãos.

O Livro Branco tomou a questão de melhorar a informação, criando mais abertura e assegurando uma comunicação mais pró-ativa entre os atores do setor público europeu (instituições, Estados-Membros, etc.) e os cidadãos europeus

A promoção de novas formas de governança não é, de modo algum, exclusiva da responsabilidade das instituições europeias, e sim, uma responsabilidade que cabe a todos os níveis, desde a autoridade pública e empresas privadas até à sociedade civil organizada. Pois, boa governança - abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência - é o que todos desejam.²⁸

A governança europeia é sobre os princípios e ferramentas para a tomada de decisões no contexto das múltiplas camadas de jogadores e decisores na Europa - da Comunidade Europeia, através dos Estados Membros, às autoridades regionais e locais e particulares. A coexistência e o entrelaçamento de vários níveis de governança constituem claramente desafios inéditos.

²⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre os Objectivos Estratégicos 2000 - 2005, Fevereiro de 2000 - COM (2001) 154 - <http://europa.eu.int/comm/governance>

O Livro Branco enfatizou que a reforma de governança bem-sucedida em casa era necessária para que a UE fizesse um argumento credível para a mudança a nível global.

Porém, a governança europeia não pode limitar-se ao Livro Branco da Comissão. O Livro Branco não é mais do que uma contribuição, e era específico para o tempo e as circunstâncias quando foi apresentado. Mas ainda persistem as questões levantadas no Livro Branco. Isso deve ser levado adiante no trabalho de governança continuada e no contexto da preparação contínua das mudanças do Tratado.

16- A ONU E OS SEUS SISTEMAS NA PROMOÇÃO DE UMA BOA GOVERNANÇA

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), o governo é considerado “bom” e “democrático” se as instituições e os processos do país forem transparentes. As instituições dizem respeito a órgãos como o Parlamento e seus vários ministérios. Seus processos incluem atividades como eleições e procedimentos legais, que devem estar livres da corrupção e prestar contas à população. O sucesso de um país em alcançar esse padrão tornou-se uma medida chave de credibilidade e respeito no mundo.

A boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura. Ao colocar em prática estes princípios, vemos a realização de eleições livres, justas e frequentes, legislaturas representativas que fazem e supervisionam as leis e um judiciário para interpretá-las.

As maiores ameaças à boa governança vem da corrupção, da violência e da pobreza, que prejudicam a transparência, a segurança, a participação da população e suas liberdades fundamentais.

A governança democrática traz avanços ao desenvolvimento, ao juntar esforços para lidar com tarefas como a erradicação da pobreza, a proteção ao meio ambiente, a garantia da igualdade de sexos, proporcionando meios sustentáveis de subsistência. Ela assegura que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no estabelecimento das prioridades e torne conhecidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis.

Na verdade, países bem governados são menos propensos à violência e à pobreza. Quando os marginalizados têm a oportunidade de falar e de ter seus direitos humanos protegidos, há menos chances de que eles recorram à violência como solução. Ao fazer isto, a boa governança fornece o cenário para a distribuição equitativa dos benefícios do crescimento.

O Sistema da ONU promove a boa governança através de vários caminhos e em estreita colaboração com os governos para garantir estes fins. Ele também trabalha em colaboração com a sociedade civil, um termo que abrange uma ampla gama de organizações e grupos do setor privado, com diversos interesses e objetivos, incluindo órgãos profissionais, empresariais, religiosos e recreativos.

“... como todos sabem, infraestrutura não é apenas uma questão de estradas, escolas e redes de energia. É também uma questão de fortalecer a governança democrática e o papel do Estado. Sem responsabilidade, não só do governo para com seu povo, mas das pessoas umas com as outras, não há esperança de um Estado democrático viável.” (Secretário-Geral, Ban Ki-moon, Observações ao Conselho de Segurança sobre o Timor Leste)

16.1- PNUD

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, apoia ativamente os processos nacionais de transição democrática. Neste processo, o Programa se foca em dar aconselhamento político e suporte técnico, e fortalecer a capacidade de instituições e indivíduos. Ele está engajado com a advocacia e com as comunicações, apoia campanhas de informação pública, e promove e faz intermediação de diálogos. Ele também facilita as “redes de conhecimento” e a partilha de boas práticas.

16.2- FMI

O Fundo Monetário Internacional (FMI) promove a boa governança através de programas de financiamento e assistência técnica. Sua abordagem para combater a corrupção enfatiza a prevenção, através de medidas que fortaleçam a governança. O FMI encoraja os Países-Membros a melhorarem sua responsabilidade aumentando a transparência das políticas, em conformidade com as normas e códigos reconhecidos internacionalmente. Em seu trabalho com países pobres, o FMI destaca sistemas adequados de monitoramento dos gastos públicos relativos à redução da pobreza.

O FMI também fornece pareceres sobre questões relativas à governança nas consultas regulares com os seus Membros.

16.3- UNDEF

O Fundo de Democracia das Nações Unidas (United Nations Democracy Fund - UNDEF), estabelecido em 2005, apoia projetos que dão voz à sociedade civil, promovem os direitos humanos e encorajam a participação de todos os grupos nos processos democráticos. A maior parte dos seus fundos são destinados à organizações locais, tanto nas fases de transição e como de consolidação da democratização. Desta forma ele complementa o trabalho da ONU com os governos para fortalecer a governança democrática em todo o mundo.

16.4- UNPAN

A Rede Pública de Administração das Nações Unidas (UNPAN) foi criada para estabelecer uma rede de Internet para ligar instituições de administração públicas, regionais e nacionais. Ela facilita a troca de informações e de experiências, bem como a formação na área da política de gestão pública. Seu objetivo é construir a capacidade das instituições regionais e nacionais, melhorando a administração pública em geral.

Através de medidas como estas, a promoção da boa governança funciona como uma ação contínua através das atividades do Sistema das Nações Unidas.

17- O VÍNCULO ENTRE A GOVERNANÇA E A POBREZA

Existe um vínculo indissolúvel entre governança e os problemas da pobreza. A gestão inadequada das instituições públicas impõe custos particulares aos pobres. A disfunção institucional impede que os governos empreendam ações em benefício dos pobres. Por exemplo: a falta de reconhecimento e proteção pelos governos municipais, dos direitos de propriedade dos pobres urbanos mina as comunidades e enfraquece as redes familiares.

Na Declaração do Milénio das Nações Unidas, a good governance é vista, a par com o respeito pelos direitos humanos e a democracia, como um dos pilares da construção de um mundo mais próspero, mais justo, e em que a paz prevaleça. Neste contexto, exorta-se a que os Estados trabalhem na implementação de processos políticos mais inclusivos, que permitam uma verdadeira participação de todos os cidadãos.

No documento final aprovado na Conferência que se realizou em Monterrey, México, em março de 2002, subordinada ao tema do Financiamento para o Desenvolvimento, que ficou conhecido como Consenso de Monterrey, a good governance é considerada essencial para se assegurar um desenvolvimento económico sustentável e para a erradicação da pobreza.

A existência de pobres, injustiçados, vítimas de desumanização é altamente prejudicial para um determinado território, uma vez que a estes fenómenos surge associada a perda de oportunidades e outras consequências graves, não só para as pessoas que a experienciam, como para as sociedades em que se produzem. Do ponto de vista social, a exclusão social é uma perda de oportunidade de desenvolvimento de uma sociedade ao provocar segregação, fratura social, conflitualidade social e inclusivamente produzir efeitos demográficos como migrações, descida da natalidade, entre outros. Do ponto de vista económico, o fato de certos segmentos da população não participarem nas estruturas produtivas é uma perda em termos de potencial de desenvolvimento das populações. Do ponto de vista da democracia, quebra-se o princípio da igualdade, a garantia dos direitos fundamentais e o princípio da participação cidadã.

Todavia, em Portugal, assim como noutros países da União Europeia, a pobreza e a exclusão social são fenómenos que sempre existiram e que em vez de desaparecerem estão a agravar-se. Para muitos, erradicar a pobreza e a exclusão social é um objetivo utópico.

Devido à premissa de que boa governança é um instrumento importante para o combate à pobreza, torna-se relevante entender como a primeira afeta a segunda.

Assim, participação da população, nível de liberdade e corrupção podem ser elementos importantes para a superação dessa pobreza multidimensional.

Os últimos anos têm sido marcados por uma profunda crise económica e social. Sabemos que muitos cidadãos e cidadãs vivem hoje em condições que não são compatíveis com a dignidade humana e com uma sociedade democrática; estamos conscientes de que uma parte considerável da

população não vê satisfeitas as suas necessidades básicas em domínios como: educação, saúde, habitação, justiça, emprego e proteção social.

Os números da pobreza e exclusão social têm vindo a aumentar e este crescimento deve-se, em grande parte, a um conjunto de medidas de austeridade que têm vindo a ser implementadas e que enfraquecem o Estado Social e constituem uma forte ameaça aos direitos humanos fundamentais.

Dada à premissa de que a boa governança é um instrumento importante para o combate a pobreza, torna-se relevante entender qual o papel desta na determinação dos cenários de pobreza mundial e de que forma as práticas de governança se relacionam com a pobreza dos países.

O conceito de pobreza tem sido alvo de diversas discussões na literatura ao longo do tempo. Começando da abordagem que entende pobreza como situação de baixa renda, que leva a incapacidade de conseguir condições mínimas de subsistência, até abordagens que atualmente estão em voga, pois consideram o carácter multidimensional da pobreza.

A autora Sonia Rocha²⁹ aborda que os países são heterogêneos no que diz respeito à cultura e renda, portanto ao tentar definir pobreza é necessário considerar estas peculiaridades.

A pobreza pode ser caracterizada de formas diversas, neste sentido o autor Barros³⁰ apresenta a seguinte definição: "A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico."

Já para Rocha³¹ pobreza é "(...) um fenómeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada". O que retrata uma definição de pobreza dependente de peculiaridades de cada região, envolvendo não só dificuldades atreladas à renda, mas também aos costumes e valores da sociedade.

²⁹ ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

³⁰ BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2000.

³¹ ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

A literatura aponta que mensurar a pobreza considerando diversos aspectos implica em arbitrariedade na escolha das dimensões consideradas, pois os funcionamentos importantes para a sociedade, que são constitutivos do bem estar, dependem da diversidade de cada região, fortalecendo a importância dos fatores institucionais.

Ou seja, tanto os elementos formais (governança-Estado) como elementos informais (cultura, normas, valores) são a base para redução de conflitos sociais, para a redução da pobreza.

A luta contra a pobreza, exclusão social e desigualdades implica: mudança de paradigma da sociedade, alterações profundas nas prioridades estabelecidas em termos do desenvolvimento económico e mudanças na forma de conduzir as políticas, recentrando as prioridades nos indivíduos e não nos mercados financeiros.

Assim sendo, considera-se indispensável que a luta contra a pobreza, exclusão social e as desigualdades se dirija às suas causas e assim aos fatores que as provocam e estão na sua origem. Este facto coloca o desígnio do combate à pobreza ao nível da definição e decisão política tendo por isso que ser uma componente intrínseca das políticas públicas, das opções e prioridades na ação estratégica, nos programas de intervenção a todos os níveis e na afetação dos recursos apropriados...

A bem de uma boa governação assente numa democracia mais participada e responsabilizante, é fundamental que se inclua na agenda política de governação do país o objetivo da erradicação da pobreza, se defina uma estratégia nacional e metas para a eliminação da pobreza e se encontrem os adequados suportes institucionais para fazer valer os direitos humanos e sancionar o seu respectivo incumprimento.

18- COMO A CORRUPÇÃO AFETA UMA BOA GOVERNANÇA

A corrupção é um problema sério, que atrasa o desenvolvimento de um país, de um povo. Pois, além afetar a competitividade e eficiência do setor público e privado, ela aumenta a desconfiança nas instituições, na política, na democracia e nas pessoas. Principalmente sobre àquelas que deveriam governar/ administrar de forma correta.

Discutem-se muitos casos de corrupção, nas minúcias dos seus detalhes, porém poucos fazem a ligação entre esta e uma má governança. A corrupção é uma das múltiplas patologias de sistemas de governança deficientes. No caso da corrupção política, por exemplo, - provavelmente aquela que mais preocupa os cidadãos - talvez possamos dizer que ela floresce particularmente quando um cargo associa o poder de tomar decisões de forma autónoma a uma falta de alinhamento entre interesse próprio (ou outros interesses privados) e interesse público, não dando as pessoas e aos governos o acesso a informação.

No âmbito jurídico, sempre que houver uma ameaça, violação ou lesão a um direito deverá haver uma forma de tutela correspondente, pelo menos na esfera teórico- discursiva dos direitos humanos e fundamentais tal lógica deve ser primada. Tal correspondência não consiste num código binário preciso – direito/dever, violação/defesa ou lesão/responsabilidade – tendo em vista as complexidades que envolvem alguns direitos com as respectivas tutelas.

Da mesma forma, as violações ao patrimônio público econômico são complexas e ultrapassam as vertentes jurídico-positivistas na seara da corrupção. No sentido amplo, ela também consiste num fenómeno que transcende os moldes jurídicos, por abranger outras esferas – econômicas e sociais, culturais – assim, os mecanismos de tutela também devem ser diversificados.

Tratar dos mecanismos eficazes no combate à corrupção passa por outras esferas que vão além dos instrumentos jurídico-políticos devido as complexidades existentes. Basta analisar o cenário atual e vislumbrar as problemáticas, a começar pelas fronteiras e os institutos que lhe são aproximados (conflito de interesses, nepotismo, improbidades, etc); passando pela extensão dos danos que ela causa desde questões econômicas, sociais e políticas até a estagnação no desenvolvimento dos países, além do abalo da confiança da sociedade em relação ao Estado, diante da quebra de credibilidade nos governos. A complexidade passa ainda e, sobretudo, pela necessidade de conciliação dos procedimentos e mecanismos de proteção nas esferas nacional e transnacional.

De acordo com a Transparency International, em 2016, a corrupção gera custos econômicos, políticos, sociais e ambientais. Ela afeta negativamente a renda da população, dificulta o bom funcionamento do mercado, é um entrave à democracia e ao estado de direito, faz com que o governo e instituições percam a legitimidade, além de enfraquecer a confiança dos cidadãos na estrutura de governo e levar a explorações que devastam o meio ambiente. Lameira (2009) indica que índices

de governança baixos estão relacionados a países mais pobres, com indicadores de saúde e educação insatisfatórios.

O artigo 5 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção dispõe que “cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.”

Lameira³² ressalta que o governo e as instituições devem voltar à atenção para a promoção do bem estar econômico e financeiro, que pode ser alcançado por meio de uma conduta ética. Considera que é complexo tentar medir a corrupção e o comportamento das pessoas (responsável pelas práticas indevidas motivadas por interesses pessoais), acaba gerando medidas que não permitem entender de forma detalhada esses fenômenos sociais. Segundo o autor, a prática da governança é capaz de amenizar a corrupção em uma sociedade.

O patrimônio público econômico está inserido neste ambiente de conturbado e propício voltado para uma vulnerabilidade, por um lado decorrente das próprias mudanças da Administração Pública diante das demandas sociais e econômicas, da relação mais próxima do setor privado por meio de parcerias ou privatizações, por outro lado as constantes práticas de desvios de recursos mediante práticas corruptas. Tal contexto gera um descrédito da sociedade em relação ao Poder Público.

Este cenário aliado às ações de corrupção têm gerado um ambiente de insegurança voltado para propensão de violação da res publica. Nesta esfera, encontram-se estes e outros males que se ostentam e podem ser vislumbrados neste domínio.

As Nações Unidas, no sentido de demonstrar a situação de vulnerabilidade e insustentabilidade causada pelas práticas corruptas, faz uma alerta e chama à atenção para consequências da corrupção nos países ao afirmar que ela pode “enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito” e, ameaçar a estabilidade política.

³² LAMEIRA, V. J. Governança e impactos nos mercados emergentes. *Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, n.1, p. 143-158, 2010. Disponível em: <http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/348/349>. Acesso em 22/03/2017.

No entanto, o cenário da insustentabilidade estatal ultrapassa as consequências diretas geradas pelas crises – descontrole nas finanças públicas e instabilidade econômica –, bem como pelas práticas corruptas, pois estas além de impulsionar e contribuir para gerar situações maléficas aos países, provoca um abalo nas instituições públicas. O abalo chega a causar conturbações nas próprias estruturas do Estado, sobretudo, nos princípios que consagram e constituem o Estado contemporâneo.

O poder de fiscalizar a atuação dos governantes e de responsabilizá-los pelo cometimento de infrações à ordem constitucional constitui parâmetro fundamental da democracia, sobretudo, quando se trata de restabelecer e reforçar os mecanismos judiciais de ação direta dos cidadãos em defesa da coisa pública.

A corrupção e tais fenômenos que dilapidam a res publica, além das realidades citadas geram uma necessidade de tutelar o patrimônio público econômico tornando-se imprescindível um regime reforçado, sobretudo, no campo dos mecanismos de resguardo e de defesa deste bem jurídico. É diante da fragilidade deste ambiente institucional que se impõe o reconhecimento e a defesa do patrimônio que pertence a todos. Cartier- Bresson menciona que “a partir do momento em que a corrupção torna-se um problema sistêmico, uma política sustentável deve levar em conta a fragilidade do ambiente institucional e os fatores históricos, políticos e sociais.”

O poder cria os meios já os incentivos para agir em interesse próprio conferem os motivos, e as assimetrias de informação, as oportunidades ideais para a corrupção.

Estes meios, motivos e oportunidades são moldadas pelo sistema de governança em que cada político se insere e do qual todos fazem parte. Ficamos com uma boa ideia de como funciona um sistema de governança referindo os poderes são confiados aos diferentes órgãos e agentes, os atores a quem estes prestas contas e as consequências positivas ou negativas em que incorrem conforme o julgamento que é feito na sequência desta prestação de contas. Mudando as regras do jogo mudam também os meios, incentivos e oportunidades para a corrupção, mas também para outras patologias políticas, como a tirania, a fuga a culpa, a indolência ou a incompetência.

Assim, haverá sempre um nível de discricionariedade associado aos cargos políticos. Mas se definirmos regras mais claras para a contratação pública, limites a intervenção pública em certas matérias, ou critérios para a atuação política diminuimos os meios de que os agentes políticos dispõem para tomar decisões que os beneficiem.

Quando aumentamos a transparência dos planos, ações e resultados das políticas públicas, criamos vias seguras para denúncias e mantemos uma comunicação social ativa e independente podemos não estar anular por completo as assimetrias de informação a coberto das quais se desenvolve a corrupção, mas contribuimos para que as oportunidades para a corrupção sejam bem menores.

Um sistema político competitivo, em que o sucesso eleitoral é apenas consequência de um bom desempenho, é por regra, também, importante para manter quem está no poder interessado em prosseguir o interesse público.

Uma democracia participativa é fundamental para que políticos e cidadãos tomem decisões informadas relativamente ao rumo da comunidade e para que as eleições funcionem como mecanismo de seleção de bons políticos.

A expansão dos mecanismos de freios contrapesos, implícitos ao nosso sistema de separação e interdependência de poderes, pode aumentar o escrutínio de um poderes sobre os outros, diminuir a capacidade de certos órgãos ou agentes de tomarem decisões sozinhos, ou mesmo reforçar os mecanismos sancionatórios existentes.

Há muitas políticas e estratégias possíveis para combater a corrupção e/ou melhorar a governança pública. Porém, a discussão pública sobre a corrupção e o seu combate tem de deixar de girar exclusivamente em torno dos casos midiáticos e das reações jurídico-penais ao fenómeno. Tem de ganhar maturidade e evoluir de modo a considerar diferentes formas de melhorarmos a nossa governança pública e os meios, incentivos e oportunidades que esta cria para a corrupção e para outras patologias políticas.

19- CONCLUSÃO

O Discorrer sobre a boa governança requer considerar elementos essenciais, como a participação popular, a transparência, a eficiência e a responsabilidade dos agentes políticos, sob o jugo do Estado de Direito.

O conceito de governança (em particular o de boa governança) tem um sentido mais pragmático do que outros conceitos com ele intimamente relacionados, como os de democracia ou de direitos humanos. Apesar da sua abrangência, o conceito de boa governança tem a virtualidade de permitir a análise dos “aspectos básicos do funcionamento de qualquer sociedade e de qualquer sistema político e social”.

O conceito de governança, não obstante sua origem na antiguidade mesclada com a ideia de governo, na atualidade, se alicerça, nos aportes do Banco Mundial.

O estudo sobre governança global está preocupado não apenas com decisões mas também com suas conseqüências - por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia, consentimento, e implementação doméstica.

Através do conceito de boa governança é possível integrar a lógica gestonária e a lógica política, devolvendo-se às finanças públicas a sua dimensão política. Do mesmo modo, este conceito tem a virtualidade de reconciliar o direito público com a gestão pública, contribuindo para a superação de concepções que veem no Direito público um entrave à modernização da gestão pública.

A governança só pode ser qualificada como boa se for garantida a responsabilidade das autoridades públicas perante os cidadãos, a qual, para além de pressupor o respeito por critérios técnicos de boa gestão, é indissociável do respeito pelos princípios da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, da igualdade e da proporcionalidade, constituídos no Direito positivo português, no art. 267.o, n.o 2, da CRP.

O fundamento da boa governança 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.

Os princípios de boa governança pública propostos pela INTOSAI, os quais derivam em parte das recomendações das Nações Unidas formuladas ao longo das últimas décadas, advogam o exercício de uma Administração Pública eficiente, transparente e prestadora de contas, respeitadora dos princípios do Estado de Direito e centrada na participação e interesses dos cidadãos, conjugadamente com uma governança ética e socialmente responsável na prossecução de objectivos de desenvolvimento humano equitativo e inclusivo e sustentável nas dimensões económica, financeira, social e ambiental;

A centralidade do termo “governo” deu lugar à incontornabilidade do conceito *governance* (ou governança): o primeiro é habitualmente utilizado para se aludir às estruturas, instituições e entidades públicas formalmente incumbidas da definição de políticas, da tomada de decisões públicas e da prestação de serviços públicos; o segundo, designa “... as tradições, instituições e processos que influenciam o exercício do poder

em sociedade, incluindo o modo como as decisões são tomadas em matérias de interesse público e como aos cidadãos é dada voz nas decisões públicas”.

Nos parece ser impossível eliminar o Estado de qualquer reflexão sobre a governança pública. A este continua a caber a definição das regras legais e políticas que enquadram a ação dos diversos subsistemas sociais e um papel ativo na afetação dos recursos no âmbito desses subsistemas, além do controlo da interação entre os mesmos, de modo a garantir os princípios da democracia e da igualdade social.

A governança corresponde, pois a uma nova forma de encarar a organização e o funcionamento do Estado e da Administração pública, devendo, por isso, ser devidamente abordada pela moderna ciência jurídico-administrativa, especialmente no domínio do direito de organização da Administração.

Compete às Instituições Superiores de Controlo contribuir para uma boa governança pública, susceptível de melhorar a administração pública e de proporcionar melhores condições para um desenvolvimento humano e sustentável.

À luz da boa governança pública, num Estado responsável e num Governo aberto, os servidores públicos devem saber não só respeitar os critérios técnicos de boa gestão, como também saber dialogar, ouvir as opiniões e comunicar as decisões político-administrativas aos cidadãos, competindo às ISC promover uma cultura de cidadania pró-activa nas questões de administração pública.

O dever jurídico de boa gestão tem vindo a ser densificado pela lei ordinária, mediante a incorporação no universo jurídico de conceitos e de critérios provenientes de outras áreas do saber, designadamente da economia e da gestão. Ou seja, existem normas legais que vinculam a Administração à observância dos critérios técnicos de boa gestão.

As ISC não devem menosprezar o poder da comunicação direta com os cidadãos. Se o fizerem, estarão a comprometer em grande medida o controle social e a limitar a possibilidade de exercício de uma cidadania financeira ativa.

A observância do princípio da boa governança, nas suas diversas dimensões, exige que as ISC estejam permanentemente atentas à realidade que as envolve e que desenvolvam competências que lhes permitam responder eficazmente aos novos desafios que se lhes colocam.

A boa administração é um dever que resulta da própria Constituição e dos valores republicanos e democráticos que a informam. Se assim é, o controle do bom uso do dinheiro público tem que caber ao órgão ao que o poder constituinte decidiu confiar a fiscalização, independente e tecnicamente habilitada, das contas públicas.

A boa governança aponta para uma “estatalidade moderna”, alicerçada em novos princípios, tais como, designadamente, o princípio da transparência, o princípio da coerência, o princípio da abertura, o princípio da democracia participativa e o princípio da justa medida, que se desdobra nos princípios da sustentabilidade, da racionalidade, da eficiência e da avaliação.

A compreensão da governança continua a fazer apelo ao conceito de Estado e de soberania, podendo mesmo afirmar-se que a governança se relaciona com “a capacidade do Estado de servir os cidadãos”.

A compreensão da boa governança é distinta consoante se parta da teoria da nova gestão pública ou da teoria do novo serviço público e teorias afins.

A ideia de Estado responsável é aquela que melhor traduz as dimensões da boa governança que têm vindo a ser reconhecidas quer por diversas instâncias internacionais - designadamente, pelas Nações Unidas e pela União Europeia - quer pela doutrina, e que incluem, para além dos princípios da boa gestão, o respeito pelos valores da democracia e pelo Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos.

À luz do conceito de boa governança, os servidores públicos devem respeitar não apenas a lei e os critérios técnicos de boa gestão, de ordem económico- financeira, mas também os “valores da comunidade”, os “standards profissionais” e os “interesses dos cidadãos”.

Cabe ao Tribunal de Contas, enquanto órgão constitucional a quem compete garantir a justiça financeira, avaliar a observância do princípio da igualdade pela Administração . Ele deve ser assumido como um tribunal da boa governança. Pois ele é o órgão de soberania que tem como missão fundamental a garantia da justiça financeira em nome do povo.

A pretensão da União Europeia quanto à sustentabilidade económico- financeira dos seus Estados-membros deve ser inserida no contexto da adoção de medidas capazes de propor aos governos a tutela e a gestão participativa do património público, sobretudo

do, auxiliá-los quanto à criação de espaços cívicos nas tomadas de decisões e no controle social das finanças públicas. Esta perspectiva está centrada na governança como um paradigma do direito fundamental à proteção do patrimônio público no âmbito dos Estados-membros.

As maiores ameaças à boa governança vem da corrupção, da violência e da pobreza, que prejudicam a transparência, a segurança, a participação da população e suas liberdades fundamentais.

A governança democrática traz avanços ao desenvolvimento, ao juntar esforços para lidar com tarefas como a erradicação da pobreza e corrupção. Ela assegura que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no estabelecimento das prioridades e torne conhecidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis.

Países bem governados são menos propensos à violência e à pobreza. Quando os marginalizados têm a oportunidade de falar e de ter seus direitos humanos protegidos, há menos chances de que eles recorram à violência como solução.

A ONU trabalha em estreita colaboração com os governos para garantir estes fins. Ela também trabalha em colaboração com a sociedade civil, um termo que abrange uma ampla gama de organizações e grupos do setor privado, com diversos interesses e objetivos, incluindo órgãos profissionais, empresariais, religiosos e recreativos.

Existe um vínculo indissolúvel entre governança e os problemas da pobreza. A gestão inadequada das instituições públicas impõe custos particulares aos pobres. A disfunção institucional impede que os governos empreendam ações em benefício dos pobres. Por exemplo: a falta de reconhecimento e proteção pelos governos municipais, dos direitos de propriedade dos pobres urbanos mina as comunidades e enfraquece as redes familiares.

Entende-se por governança, num sentido amplo, o modo pelo qual o poder é exercido por meio das instituições econômicas, sociais e políticas de um país. Esta definição ampla abrange numerosas questões correlatas.

Através do conceito de boa governança é possível integrar a lógica gestonária e a lógica política. Do mesmo modo, este conceito tem a virtualidade de reconciliar o direito público com a gestão pública, contribuindo para a superação de concepções que veem no Direito público um entrave à modernização da gestão pública.

A idéia final deste trabalho é de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos

20- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARISTÓTELES. *Ética a Nicómaco*. Quetzal. 2009.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001-Luta contra a Pobreza*. Washington DC: World Bank, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R.A. *estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2000.

BOBBIO, Norberto. “A Teoria do Estado e do Poder”. In BOBBIO, Norberto. *Ensaio Escolhidos*. São Paulo, C.H. Cardim Editores, s/d, pp. 157-184.

CAETANO, M.-*Manual de Direito Administrativo, Vol.I, Almedina, Coimbra, 1980.*

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

CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. In: *Jornal Oficial da União Europeia C 83, de 30 de março de 2010*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PT:HTML>>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

CASSESE, Sabino. *Il diritto alla buona amministrazione*. Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25o anniversario della legge sul “Sindic de Greuges” della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009. Disponível em: <<http://www.irpa.eu/index.asp?idA=249>>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança Europeia. Um Livro Branco*. COM 2001/428. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2017.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global. O Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 705 final ,REPORT FROM THE COMMISSION ON EUROPEAN GOVERNANCE, Disponível em http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

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.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. São Paulo, Malheiros, 2007.

”Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública Este material é parte integrante do acervo do IESDE BRASIL S.A., 9 mais informações www.iesde.com.br

. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança Corporativa. Disponível no site: <http://www.ibgc.org.br>

INTOSAI - Working Group on Program Evaluation, *Program Evaluation for SAI's – A Primer*, Paris, 2010.

KJAER, Anne Mette. Governance. Cambridge: Polity Press, 2004, p. 3. 4 “o exercício do poder político na gestão dos negócios de uma nação.” (TN)

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

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano 2010. A verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano, 2010.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

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

SANTOS, António Carlos dos / GONÇALVES, Maria Eduarda / MARQUES, Maria Manuel Leitão, Direito Económico, 5.ª ed., Coimbra, 2006.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro A., “Uma proposta de instrumento para a avaliação da Ética na Gestão Pública, com parâmetros de fundamentação teórica em Kant e no Utilitarismo”, Revista do TCU, Ano 35, n.º 106, Outubro-dezembro de 2005.

SIMONATI, Anna. Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato. Milano: Cedam, 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia, Primeira Seção, no processo F-80/08, de 30 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/jurisp>

VÁRIOS, Coleção Governance Lab, Governo da Administração Pública, Edições Almedina, S.A. Coimbra, Março de 2013.

VÁRIOS, Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional, Rediteia no 48, Edição EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza

VÁRIOS, Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais, Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador, ANPAD, Disponível em www.anpad.org.br

VICENTE, Pedro. Corporate Governance e Setor Empresarial Público em Portugal, Edições Almedina, Coimbra, 2015.

20.1- Sites pesquisados

www.op-portugal.org

www.arqnet.pt

www.fd.uc.pt

www.moodle.unipampa.edu.br

www.publicadireito.com.br

www.egov.ufsc.br

www.estudogeral.sib.uc.pt

www.infoeuropa.eurocid.pt

www.cgdev.org

www.uab.pt

www.repositorio.ul.pt

www.dgtf.pt

www.cgov.pt

21- ÍNDICE

1.RESUMO.....	2
1.1 SUMMARY.....	3
2.GOVERNANCE, GOVERNAÇÃO OU GOVERNANÇA?.....	4
3.DISTINÇÃO ENTRE GOVERNAR, GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE.....	5
3.1. Governabilidade.....	5
3.2. Governança.....	6

4. GOVERNANÇA E O SEU CONCEITO.....	7
4.1 O que é governança?.....	9
4.2 A legitimidade na governança.....	11
4.3 A governança e o Direito Internacional.....	13
5. A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GLOBALIZAÇÃO.....	15
6. GOVERNANÇA PÚBLICA.....	16
6.1. A origem da Governança Pública.....	17
6.2. A “new public governance”.....	17
7. A COMPREENSÃO DA GOVERNANÇA À LUZ DAS TEORIAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	19
8. O ESTADO GARANTIDOR.....	21
9. A BOA GOVERNANÇA.....	22
9.1. Quem é competente para gerir uma boa governança?.....	26
10. A BOA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	27
11. PRINCÍPIOS-CHAVES IDENTIFICADORES DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	29
12. A EUROPA E GOVERNANÇA.....	31
13. PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO.....	32
14. AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO (ISC).....	36
15. A IMPLEMENTAÇÃO DO PAPEL BRANCO.....	39
16. A ONU E OS SEUS SISTEMAS NA PROMOÇÃO DE UMA BOA GOVER- NANÇA.....	40

16.1. PNUD.....	41
16.2. FMI.....	41
16.3. UNDEF.....	42
16.4. UNPAN.....	42
17. O VÍNCULO ENTRE A GOVERNANÇA E A POBREZA.....	42
18. COMO A CORRUPÇÃO AFETA UMA BOA GOVERNANÇA.....	45
19. CONCLUSÃO.....	49
20. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55
20.1 Sites pesquisados.....	58
21. ÍNDICE.....	59

