



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Governança pública: accountability societal e democracia participativa

Atila Feitosa Castelo Branco Dantas

[RELATO TÉCNICO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

Governança pública: *accountability* societal e democracia participativa

Resumo:

A governança e a *accountability* são interdependentes e é através da democracia representativa que a tríade estrutural se estabelece. A participação dos atores sociais em associação com o Estado, atuam na formulação e implementação de políticas em espaços públicos legítimos; o que leva a governança pública se ampliar ao estabelecer parcerias da sociedade civil e mercado, propiciando maior engajamento para alcançar o valor público. Destarte, a problemática consiste em identificar as condições necessárias e suficientes de regime político e *accountability* para que exista uma governança pública eficaz, eficiente e de excelência. Desta forma, assim se estabelece o ponto ótimo destas dimensões. Deste modo, importante definir qual o regime político de maior inclusão social, o perfil da *accountability*, e delimitar os mecanismos de execução para uma governança participativa. Assim como se este ponto ótimo é realmente imprescindível para alcançar os resultados da Governança.

Palavras-chave: Poliarquia. Políticas públicas. Democracia. Governança. Participação social. *accountability*.

Introdução

O termo “Administração Pública” tem sido comutado pelo vocábulo “gestão pública”, proporcionando a este a um significado polissêmico (Carneiro e Menicucci, 2013). Se admite a gestão em seu caráter híbrido privado e público, integradora normativa e instrumental, temas como democracia e *accountability*; valores como probidade, igualdade e equidade; e a seguimento da iniciativa privada, o poder público também estabelece de forma estratégica meios eficazes e eficientes para atingimento dos seus objetivos, com táticas, estruturas, pessoal, recursos necessários e adequados para o seu fim. (Perry e Kraemer, 1983; e Gunn, 1987 apud Manzoor e Markku, 1996).

Visualizando a linha do tempo da gestão pública, esta é dividida pela literatura em: patrimonialista, burocrático, nova gestão pública e governança. Sendo que esta última, termo importado da administração privada, quebrou o paradigma ao dotar a gestão pública do foco de servir em contraponto do dirigir, pensando estrategicamente para atingir de modo mais eficiente e responsável os objetivos, atuando de forma democrática, legítima e colaborativa. Legitimando o desempenho do poder a atuação democrática, mantendo-o mediante *accountability* e o desenvolvendo com esforços e participação social colaborativa tanto na decisão, quanto execução quanto controle.

Ao a Governança Pública nos anos de 1990 ser associada ao predicativo de capacidades do governo, tendo “o que” e “o como” como um processo de governança o que, ao lado da teoria de agência, trouxe para reflexão o controle e a *accountability*, essa que por sua vez, antes era burocratizada e hierarquizada, passou a ter um caráter difuso, tornando um desafio adaptativo tanto para a *accountability* quanto na governança participativa (Martins e Marini, 2014).

A Governança Participativa existe diante de uma realidade de estado em rede, sociedade em rede e políticas públicas em rede. Dentro da característica colaborativa, o aperfeiçoamento do desenho de políticas públicas, é realizado por meios de parcerias

e arranjos cooperativos, a exemplo de PPPs (parcerias público privadas), paraestatais e colegiados (comitês, comissões e conselhos – os quais Estado, sociedade civil organizada e, por vezes, representantes do mercado).

Diferentemente da gestão privada, a gestão pública tem expressão de valores políticos. E, para o desenvolvimento de uma política em rede, assim como de governança colaborativa e, *accountability* difuso, devem haver mecanismos de democracia participativa, como liderança em rede, controle social e negociação.

Da teoria democrática, segundo Dahl esta teria três tipos representativos: “Democracia Madisoniana”, “democracia Populista” e “Democracia Poliárquica” (Dahl, 1997 apud Pereira, 2014). Nesse diapasão, os mecanismos de democracia direta que são afetos à democracia participativa, complementam a democracia representativa (PNUD, 2004), associando-se assim ao conceito da poliarquia.

Percebe-se assim que governança, regime político, políticas públicas, *accountability* são interdependentes para gerarem eficácia e eficiência e excelência. Portando, estudar seus hubs de conexão são necessários para compreender que suas execuções ou desenvolvimento não podem se dar de forma isolada sob pena de se resumir a decisões formais sem apego à realidade.

Accountability Societal

Accountability é o pilar principal da governança pública, sendo estruturada na forma de prestação de contas, regulamentação e responsabilização. Possui ainda duas acepções uma como princípio de propriedade e outra dos “direitos e interesses afetados”, nos quais se exigem resposta ao poder exercido ou responsabilização ao direito ferido (Bovens e Schillemans, 2014).

Enquanto mecanismo, três modais são compreensíveis, seja o dever de fornecer informações ou resultados; o dever de responder ou explicar a legitimidade de sua conduta; seja o de sofrer o julgamento político ou legal publicamente da sua execução como funcionário ou função de agente. Por isso, a transparência é o seu fator de maior preponderância, podendo ser ampla e ostensiva, ou discreta, voluntária ou cogente – muito embora seja apenas uma aparência sensação de discricionariedade (Bovens e Schillemans, 2014).

A transparência é indissociada da governança e da *accountability*, sendo que as políticas democráticas daquela dão musculatura e crescimento aos mecanismos de controle institucionais ou sociais, daí chama-se de *accountability* societal que, por sua vez, fortalece a cidadania e melhora a gestão. Esta prestação de contas com responsividade e responsabilidade favorecem os esforços de aprimoramento de políticas e Instituições públicas (Martins et al, 2018).

Uma gestão mais *accountable* democrático societal, estará inserida na arena da governança colaborativa e, dessa forma adaptando seus mecanismos de transparência, controle, responsividade e responsabilidade, em ações descentralizadas, saindo de um viés unidirecional de hierarquia, para um conceito de multiagente.

A *accountability* possui duas dimensões: vertical e horizontal. A primeira diz respeito quando do processo eleitoral ou mecanismos de participação popular ao poder, a exemplo de referendos. A segunda expressa-se com uma “rede de agências” governamentais e da sociedade exercendo a fiscalização. Quando existente a vertical, identifica-se países democráticos; quando existente a horizontal, poliarquias fortalecidas (O’Donnell, 1998).

Nesse diapasão, mister se faz ressaltar que a teoria da agência aplicada tanto ao *accountability* quanto a governança geram custos de monitoramento, garantias contratuais e residuais, todavia torna-se um ônus necessário para a manutenção do regime democrático. Somente com o aumento da confiança, diminuição das incertezas e responsabilização dos agentes é que o custo pode ser reduzido (Martins, 2021), tendo uma relação direta socioeconômico e financeiro (Martins et al, 2018). Assim sendo, um elemento indispensável do Estado Democrático de Direito.

Governança Participativa

Inicialmente, tornar-se relevante compreender a gênese da Governança Pública, e partir do conflito de agência, em âmbito internacional evoluiu em três ondas:

(a) importar da iniciativa privada a economicidade e racionalização, desregulação, competição e privatização de serviços; (b) políticas públicas percebidas qualitativamente pelo usuário focando em resultados, além de levar em consideração valores, cultura e demais elementos do ambiente organizacional; (b) princípios democráticos, inclusão participativa do cidadão, serviços públicos com equidade, gestão como processo, políticas públicas flexíveis, arranjos de participação, coprodução e de rede. (Ferlie et al., 1996 apud Magalhães e Coelho, 2018).

Na realidade, a governança não substituiu automaticamente os modelos de administração pública predecessores, pois os entes governamentais estão em estágios distintos de implantação, a depender do estágio de democracia e maturidade de governança.

Sobre maturidade de governança, é possível que a cultura do ente ainda coexista de forma legítima os modelos burocráticos e da nova gestão pública, devendo ser conspurcado todavia o modelo patrimonialista nos tempos atuais.

No tocante ao estágio da democracia, temos a classificação de Dahl (Dahl, 1997 apud Pereira, 2014): hegemônias fechadas (disputa de poder e participação política limitada, hegemônias inclusivas (disputa de poder limitada e participação política proeminente), oligarquias competitivas (disputa de poder proeminente e participação política limitada), poliarquias (disputa de poder e participação política proeminentes ou amplas).

Percebe-se assim que a governança foi adquirindo significância com o decorrer do tempo, o que corrobora para que não possua um conceito unânime consagrado, recebendo assim, contribuições de diversas literaturas, sem embargo, é possível concebê-la como um processo de *inputs* e *outcomes*, no qual são agregados princípios e valores, limitando o conflito de interesses dos agentes e parceiros resultando em valor público atrelado a missão e objetivos.

A importância do estudo da governança pode ser relacionada ao seu porquê – pois através desta que se garante a confiança – a qual a partir da teoria de agência se busca que as organizações alcancem seus objetivos *accountability*, transparência, controle dos riscos e decisões formais junto aos seus instituidores e stakeholders, em diferentes perfis de relacionamento.

Nesse diapasão a governança tem sofrido abordagens distintas, com um enfoque normativo, isto é, prescrito-formal ou enfoque analítico-operacional. Neste último se subdividindo por tipos de organização, campos ou atividades ou modelos particulares (Cavalcante e Pires, 2018).

Com o advento da terceira onda evolutiva da governança, entendeu-se a mesma como colaborativa, em rede, participativa ou democrático-participativa, a qual é associada aos processos de decisão para melhores resultados. A participação do cidadão está diretamente associada a tarefa de governar a partir de gestão inclusiva e descentralização das alçadas decisórias. (Peters, 2005 apud Pinto et al., 2018).

Destarte, são estabelecidas formas interativas dos processos de governança através de multiplicidade atores e capacidades estatais (Sørensen, 2012 apud Cavalcante, 2018) conjuntamente com o Estado mudando seu comportamento, incentivado e incluindo a participação social (Meza, et al., 2016).

Diante de tantos stakeholders, o consenso negociado se torna relevante na governança. No mais, os arranjos tendem a buscar o equilíbrio do diálogo com estruturas de decisão que envolvem comando e controle, a qual o Estado e Sociedade se reorganizam sejam em agências reguladoras, colegiados ou outras formas de parcerias. (Jessop, 2003 apud Ribeiro, 2022).

Por conseguinte, há de se refletir que a decisão de inclusão do cidadão nas tomadas de decisão, em especial junto a “espaços públicos” não partem somente de boas práticas de governança, mas em especial a escolhas políticas de decisão, a exemplo da busca da legitimação do governo e dividir responsabilidades.

Espaços públicos possibilitam a participação de sujeitos sociais, explorando a pluralidade de ideias e exposição de conflitos (Bernhardt, 2009 apud Diegues, 2012) além de potencializar a eficiência, neutraliza interesses não democráticos e viabiliza melhores ações de

controle (Rocha, 2011 *apud* Diegues, 2012), um bom exemplo são os órgãos colegiados paritários do governo e sociedade.

A participação da sociedade emerge não somente em razão dos valores democráticos, mas essencialmente na insuficiência das capacidades estatais seja ao formular e implementação de políticas públicas (Araújo e Pereira, 2018).

Recomendações

A democracia representativa pode alcançar a poliarquia, todavia, a democracia participativa é a sua expressão. Neste cotejo é que se insere a realidade social atual, que por sua vez, converte na inclusão dos atores sociais, sejam sociedade civil ou mercado, associada ao Estado para ingerir nas políticas públicas.

Por conseguinte, os espaços públicos são os balanceadores das instâncias de poder. Este processo deliberativo e instrumental é concebido pela governança em rede como modelo preponderante. Assim sendo, todos os princípios, elementos, mecanismos atinentes precisam se adaptar, em especial a principal ordem da teoria da agência que se aplica na governança a partir da *accountability*, que passa a ser societal.

Entende-se que as circunstâncias acima são condições ótimas para uma gestão de resultados que gere valor público. Todavia, considerando a disparidade de das capacidades estatais existentes, eventual insuficiência desta pode afetar o desempenho, assim sendo são admissíveis resultados sub-ótimos como satisfatórios, pois ainda estarão na concepção da melhor solução possível ao *status* regido.

No mais, há linhas de pesquisas futuras úteis e viável para contribuir com a literatura existente. Recomenda-se, sob o prisma da governança e governabilidade, relacionar as capacidades estatais aos espaços públicos de negociação de poder, o que pode permitir dar aplicações práticas à teoria, aprimorando o valor apurado.

Referências

ARAÚJO, Ana Fernanda Silva; PEREIRA, Hélio Araújo. **Gestão participativa: uma análise do modelo de política pública desenvolvido no Estado da Paraíba**. UNIPÊ: João Pessoa, 2018. Disponível em: < <https://bdtcc.unipe.edu.br/publications/gestao-participativa-uma-analise-do-modelo-de-politica-publica-desenvolvido-no-estado-da-paraiba-ana-fernanda-silva-araujo/> >. Acessado em 10.ago.2022.

BERNHARDT, E. M. B. **Participação no espaço público : o caso do Conselho das Cidades**.

Brasília: Universidade de Brasília, jun. 2009. *Apud* Diegues, G. C. (2012). A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. *Administração Pública E Gestão Social*, 4(4), 365–380. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4100> >. Acessado em 10.ago.2022.

BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas. **Public Accountability**. In: _____. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press: The Oxford handbook of public *accountability*. 1ªed, 2014, p. 1-20

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, TMG. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. Disponível em ScieloBooks <<http://books.scielo.org>>. Acessado em 10.ago.2022.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. **Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental**. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Nº 19. IPEA. 2018, 11.

Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958> >. Acessado em 10.ago.2022.

FERLIE E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996. *Apud* MAGALHÃES, Bruno Dias e COELHO, Fernando de Souza. **Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: o caso da gestão para a cidadania em minas gerais (2011-2014)**. *Gestao e Planejamento*, v. 19, n. ja/dez. 2018, p. 350-366, 2018Tradução . Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5308/3545>. Acesso em: 10 ago. 2022.

Gunn, Lewis (1987) **'Perspectives on Public Management'**, in J. Kooiman and K. Eliassen (eds) *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage. *Apud* Manzoor Alam & Markku Kiviniemi, 1996. " Finlândia ", Palgrave Macmillan Books , em: David Farnham & Sylvia Horton & John Barlow & Annie Hondegem

(ed.), *New Public Managers in Europe*, capítulo 6, páginas 125-150, Palgrave Macmillan.

JESSOP, B. **Governance and Metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony**. Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster, on-line paper, 2003. *Apud* RIBEIRO, José Mendes. Mecanismos de Governança, instituições societárias e burocracia estatal: reflexões sobre instituições societárias e porosidade governamental. Saúde em Debate. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2022.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> >. Acessado em 10.ago.2022.

MARTINS, Nícola Hilário. **Accountability e Governança Pública: uma análise de custo de agência**. V.7. N 7. Seminário de Ciências Aplicadas. III Jornada de Desenvolvimento e Políticas Públicas. UNESC: Criciúma, 2021. Disponível em: < <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/7093> >. Acessado em 10.ago.2022.

MARTINS, Simone; TEIXEIRA, Marco Antonio; PINEDA Nebot, Carmen; LÓPEZ, Peña. (2018). **Transparência, Accountability e Governança Pública**. Administração Pública e Social. 2018. p. 226-227. Disponível em: < https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/transparencia_accountability_e_governanca_publica.pdf >. Acessado em 10.ago.2022.

MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **Governança Pública**. IN *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. / Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2050/8/gestaogovernancapublica.pdf> >. Acessado em 10.ago.2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003> >. Acessado em 10.ago.2022.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: as contribuições de Robert Dahal**. Vol. 2. Nº 2. V Seminário Nacional de Sociologia e Política. Revista Sociologias Plurais. Curitiba: UFPR, 2014. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/scplpr/article/view/64792> >. Acessado em 10.ago.2022.

PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (Eds). **Public Management: Public and Private Perspectives**. California: Mayfield Publishing Co., 1983. *Apud* Manzoor Alam & Markku Kiviniemi, 1996. " Finlândia ", Palgrave Macmillan Books , em: David Farnham & Sylvia Horton & John Barlow & Annie Hondeghem (ed.), *New Public Managers in Europe* , capítulo 6, páginas 125-150, Palgrave Macmillan. Disponível em: < https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-13947-7_6?noAccess=true >. Acessado em 10.ago.2022.

PETERS, Guy. **Governanza y Burocracia Pública: ¿nuevas formas de democracia e nuevas formas de control?** Foro Internacional, Distrito Federal, México, v. XLV, n. 4, p. 585-98, out./dez. 2005. *Apud* PINTO, Tainá Rodrigues GOMIDE Souza et al. Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. Interações (Campo Grande) [online]. 2018, v. 19, n. 3 [Acessado 10 Agosto 2022] , pp. 627-641. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v19i3.1730>.

PNUD. **Relatório sobre a democracia na América Latina: Ideias e contribuições: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. New York: 2004. p. 42. Disponível em: < http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&o_obra=14585&co_midia=2 >. Acessado em 10.ago.2022.

ROCHA, C. V. **Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 38, p. 171–185, fev. 2011. *Apud* Diegues, G.

C. (2012). A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. *Administração Pública E Gestão Social*, 4(4), 365–380. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4100> >. Acessado em 10.ago.2022.

SØRENSEN, E. **Governance and innovation in the public sector**. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. *Apud*

Cavalcante, Pedro Luiz Costa. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. Boletim de Análise Político-Institucional – Artigos. IPEA: Brasília, 2018, p. 17-23. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8965> >. Acessado em 10.ago.2022.