

# A necessidade de uma governança pública democrática como realização dos direitos fundamentais pela Administração Pública\*

## *The need for a democratic public governance as realization of fundamental rights by the Public Administration*

Artigo recebido em 28/02/2023 e aprovado em 10/03/2023

### Clarice Viana Binda

Mestranda em direitos fundamentais na Universidade de Lisboa – Ulisboa.  
Pós-graduada em direitos humanos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP.  
Bacharela em direito pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Defensora pública titular do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

### Resumo

As cartas políticas dos Estados no pós-guerra nos mostraram que o Estado de Direito moderno não resolve, e pode até aprofundar, os grandes problemas da humanidade. O Estado de Direito Democrático se impõe na maioria dos países ocidentais como um novo olhar do Estado sobre ser humano, não se admitindo mais que aquele se baste em si mesmo, mas que a dignidade humana é seu fundamento. A realização dos direitos fundamentais e o aprofundamento da democracia participativa são a base deste Estado contemporâneo. Para isso, principalmente após a crise econômico-financeira global deste milênio, pauta-se agora a Administração num novo modelo de atuação. A governança pública democrática se impõe como a melhor forma do Estado contemporâneo cumprir seu papel constitucional de concretização dos direitos fundamentais. A descentralidade nas tomadas de decisão política, com participação de todos os atores sociais não governamentais, com um governo aberto à sociedade civil, é a forma constitucional de manifestação do papel do Estado de Direito Democrático contemporâneo. Para isso, desenvolvem-se vários mecanismos que devem ser implementados e aperfeiçoados pela Administração. A participação e o controle social aprofundado utilizam ferramentas que se mostram eficientes para o desenvolvimento da governança pública democrática pela Administração Pública.

**Palavras-chaves:** estado democrático de direito; Administração Pública; direitos e garantias fundamentais.

### Abstract

*The Political Letters of the States in the post-war period surprised us that the modern State of Law does not solve, and can even deepen, the great problems of humanity. The Democratic Rule of Law imposes itself in most western countries as a new look of the State on the human being, no longer admitting that the State is sufficient in itself, but that human dignity is its foundation. The realization of fundamental rights and the deepening of participatory democracy are the basis of this contemporary State. To this end, especially after the global economic and financial crisis of this millennium, the Administration is now guided by a new model of action. Democratic public governance imposes itself as the best way for the contemporary State to fulfill its constitutional role of realizing fundamental rights. Decentrality in political decision-making, with the participation of all non-governmental social actors, with a government open to civil society, is a form of constitutional manifestation of the role of the contemporary Democratic Rule of Law. To do this, develop a number of controls that must be implemented and improved by management. Participation and in-depth social control use tools that prove to be efficient for the development of democratic public governance by the Public Administration.*

**Keywords:** democratic rule of law; Public Administration; fundamental rights and guarantees.

\* Artigo apresentado como relatório de pesquisa da disciplina de direito constitucional do mestrado em direitos fundamentais da Universidade de Lisboa, em 2018.

## 1 Introdução

Diante da complexidade dos fenômenos sociais na sociedade atual pós-moderna, a realidade posta traz problemas que tradicionais formas de atuar do Estado já não se mostram suficientes para solucioná-los na busca da concretização dos direitos fundamentais dentro de um Estado de Direito Democrático (GARCIA, 2009, p. 36). A sociedade da informação, além de conectar a todos em qualquer parte do mundo, torna tudo mais fluido e incerto, e novas formas de relações sociais se desenvolvem sem nenhuma previsibilidade tanto de sua forma como de suas consequências.

Assim, surgem problemas e necessidades inéditas, que exigem soluções mais elaboradas e dinâmicas. No intuito de enfrentar tais complexidades e cumprir os ditames constitucionais assentes nos Estados de Direito Democráticos, principalmente aqueles direitos fundamentais que garantem aos indivíduos inseridos num Estado Social o desenvolvimento de suas liberdades civis e políticas e também seus direitos sociais, numa ótica universal e interdependente dos direitos fundamentais (NOVAIS, 2016, p. 43). Os governos, especialmente o Poder Executivo, são chamados a desenvolverem inteligentes mecanismos de boa governança, a fim de que a dignidade da pessoa humana, base da República, seja não só respeitada como efetivamente concretizada (art. 1º, da Constituição da República Portuguesa).

Com essa preocupação, o presente estudo objetiva a investigação do instituto da governança pública democrática como forma necessária para a realização dos direitos fundamentais dos indivíduos dentro do Estado de Direito Democrático.

Para isso, alguns mecanismos de governança democrática serão analisados, tal como o direito fundamental previsto na maioria das constituições das Repúblicas ocidentais, que bem caracteriza a sociedade de informação atual, o direito de acesso à informação administrativa, especialmente tomando por referência a Constituição da República Portuguesa (art. 2º, da CRP), além de outras formas de participação e controle social. A investigação, então, se limitará a analisar principalmente o sistema jurídico em Portugal, com algumas referências à legislação brasileira, passando também por diretivas da União Europeia, a fim de identificar se há uma tendência crescente ou não no fortalecimento dos mecanismos de governança pública democrática, tal como o direito à informação e sua relação com a boa governança que se apresenta como uma imposição do Estado pós-moderno.

Assim, em primeiro ponto se analisará o papel do Estado, especificamente a Administração Pública, no Estado de Direito Democrático, a partir do constitucionalismo do pós-guerra e dentro da sociedade pós-moderna, sob a ótica jurídica de constitucionalização do direito administrativo (SCHIMIDT-ASSMANN, 2013, p. 50).

Em seguida, parte-se para a análise doutrinária das bases de uma boa governança pública pelos atuais governos para que estes se tornem não apenas mais legítimos, mas também, frente às grandes complexidades que o mundo contemporâneo apresenta, mais eficientes no cumprimento dos direitos fundamentais previstos em suas constituições.

O objetivo da investigação desenvolvida será interligar o desenvolvimento de uma governança pública democrática com a concretização dos direitos fundamentais, para demonstrar que, a participação e o controle social, instrumentos dessa governança, antes de ser um entrave para o desenvolvimento da gestão pública é, na verdade, um grande trunfo para os governos que têm a possibilidade de atingir, ao mesmo tempo, maior eficiência e maior legitimidade democrática.

Ademais, seguindo o que ensina Amartya Sen (2015, p. 58-60), o desenvolvimento de um Estado é medido pela capacidade que os cidadãos possuem de exercerem suas liberdades, e não apenas pelo crescimento econômico do país. Assim, o exercício das liberdades políticas, que engloba a participação política do cidadão, passa pelas garantias de transparência que o Estado desenvolve, além de outras liberdades instrumentais que contribuem para a liberdade global do cidadão, como, por exemplo, o acesso à educação. Não há como se falar em garantia de transparência de um Estado sem perseguir uma governança pública democrática e fortalecer seus instrumentos, como, por exemplo, o direito de acesso à informação administrativa e outras formas de participação e controle social.

## 2 O papel da Administração Pública no Estado de Direito Democrático contemporâneo

### 2.1 Princípios norteadores

A passagem do Estado moderno para o Estado pós-moderno ou contemporâneo se deu de forma decisiva na seara jurídica, nitidamente com as formulações das cartas constitucionais do período pós-guerra, sendo a Constituição alemã de 1949 a pioneira na formulação jurídica desse novo Estado de Direito (MOREIRA NETO, 2008, p. 23), comumente intitulado como Estado de Direito Democrático. Nesse novo constitucionalismo do pós-guerra, as constituições dos países ocidentais são visivelmente norteadas por princípios que expressam valores que são as balizas da forma de atuar desse novo Estado. Tais valores têm como fundamento dois paradigmas inaugurais: os direitos fundamentais do ser humano e a democracia.

A Carta Constitucional portuguesa de 1976 explicita os fundamentos da sua República logo no art. 1º (“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”). Na linha do constitucionalismo contemporâneo, portanto, a Constituição portuguesa deixa claro sua escolha por esse modelo de Estado de Direito Democrático, baseado em princípios que têm como valor soberano e fundante a pessoa humana, mais precisamente a concretização de sua dignidade e sua vontade, e consequentemente, seus direitos fundamentais.

Além disso, no art. 2º da Carta portuguesa se observam os princípios fundamentais que denotam esse novo Estado, consubstanciando os fundamentos e os fins perseguidos pela ação estatal, que tem como referencial a busca pelos direitos fundamentais do homem e a necessidade da democracia substancial (princípio democrático).

Na esteira do novo conceito de Estado, que tem como paradigma não só mais a legalidade, superando o modelo que subsidiou as maiores tragédias da humanidade com imposição de um Estado autoritário nazista/fascista, a Constituição da República Portuguesa (CRP) delinea uma série de princípios que vão ao encontro de um Estado que busca legitimidade e que existe como instrumento para a realização dos direitos das pessoas, e não como um fim em si mesmo (SCHIMIDT-ASSMANN, 2013, p. 52).

Isso quer dizer que, no constitucionalismo contemporâneo, o Estado não se basta, mas precisa de uma justificação. E tal nada mais é se não que as suas ações, em todas as suas esferas, devem ser dirigidas a concretizar a dignidade da pessoa humana, com a realização dos seus direitos fundamentais. É o que a lição de Schmidt-Assmann (2013) ensina sobre a nova concepção dos fins do Estado e sua relação com os indivíduos, vistos não mais como súditos, mas sim como cidadãos.

Por tal finalidade ser um dos paradigmas desse Estado de Direito Democrático Contemporâneo que no art. 3º da Constituição portuguesa se verifica a imposição do princípio geral da constitucionalidade dos atos do Estado, o que transborda a mera legalidade dos seus atos. Ademais, há ainda diversos princípios norteadores desse novo conceito de Estado e dessa nova Administração Pública. É o caso dos princípios da transparência administrativa e da administração aberta (art. 48º, CRP), que são frutos da instalação de uma democracia participativa no âmbito do Estado contemporâneo (art. 2º, CRP) e que se revertem em garantias de participação dos indivíduos na vida pública.

Sobre a necessidade de participação dos indivíduos nas decisões políticas do Estado, a Carta constitucional prevê vários mecanismos que demonstram essa mudança de paradigma do Estado, visto não mais como um Estado-providência, mas sim como um Estado-parceiro (MOREIRA NETO, p. 22-23). É o que se transcreve nos arts. 9º (participação democrática dos cidadãos), 48º (participação na vida pública), 52º (direito de ação popular), 65º (participação no planejamento urbanístico), 109º (participação política), 267º, n.º 1 (participação na gestão efetiva da Administração), e no art. 267º, n.º 5 (participação dos cidadãos na formação das decisões).

No âmbito da Administração Pública desse Estado de Direito Democrático observa-se, como corolários ao princípio da boa administração, que está consubstanciado no art. 81º, alínea c, da Constituição e no novo Código de Procedimento Administrativo (CPA), os princípios fundamentais da Administração Pública, presentes no art. 266º, n.º 2 da CRP, que são os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

Para tanto, a própria Carta Magna impõe o princípio da desburocratização e o princípio da eficácia (art. 267, n.º 2). Destes, como forma de concretizá-los, decorre o princípio da divulgação ativa desenvolvido em 2016 pela

Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (arts. 2º, 10º e 11º da Lei 26/2016 – LADA), que é um mecanismo de cumprimento da transparência administrativa.

Não se pode olvidar que o princípio da boa administração resulta também da nova ideia de direito constitucional europeu, seguindo a nova concepção europeia de Estado no pós-guerra. O art. 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – CDFUE (que vincula Portugal por meio do Tratado de Lisboa de 2009) consagra esse princípio, englobando na sua previsão situações variadas que o concretizam, como: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes que seja tomada uma medida individual que a afete desfavoravelmente; o direito de qualquer pessoa ter acesso aos processos que se refiram-lhe, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; e a obrigação de a Administração fundamentar as suas decisões. Em Portugal, a concretização desse princípio se observa no art. 5º do CPA que usa um triplo critério definindo que a Administração Pública se deve pautar pela eficiência, economicidade e celeridade.

Nesse sentido, o conjunto mencionado de princípios constitucionais e infraconstitucionais, e também supranacional, mostra a base valorativa que se assenta o Estado de Direito Democrático pós-moderno. Como se vê, o art. 41º da CDFUE, no seu Título V designado *Cidadania*, consagra o dever de “boa administração” e vincula-se aos princípios da moralidade, da eficiência, da motivação das decisões, da informação, da publicidade, da participação e da transparência, todos presentes também na ordem jurídica portuguesa. Assim, a nova Administração Pública deve buscar sua justificação para desenvolver seus atos, sob pena de ferir a nova ordem constitucional contemporânea.

## 2.2 Deveres da Administração e direitos dos cidadãos

Essa nova forma de atuação do direito administrativo, chamada por alguns autores do fenômeno da sua constitucionalização (SCHIMIDT-ASSMANN, 2013), impõe novos deveres ao ente estatal, assim como novos direitos do cidadão. Se a República Portuguesa, como expressa em sua Constituição, é baseada no respeito à dignidade humana, então o ponto de partida de sua atuação é a pessoa humana e a garantia de seu futuro. Daí se depreende que como dever principal da Administração Pública no Estado de Direito Democrático contemporâneo está a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos. Aliás, está claramente explícita no texto constitucional tal tarefa (art. 2º, CRP).

No entanto, desse dever principal decorrem outros vários, que servirão de instrumento para a realização dos direitos fundamentais. Se o Estado deve se guiar por essa busca de realização, nada mais natural, portanto, que os destinatários e beneficiados desse novo papel estatal sejam constantemente vistos e ouvidos. Daí porque a democracia participativa é um dos objetivos da República portuguesa, conforme se vê transcrito no art. 2º da Constituição.

A democracia representativa típica do Estado de Direito moderno vem lidando mal com os novos fenômenos sociais da pós-modernidade, o que faz com que a legitimação dos órgãos administrativos não decorra mais apenas de lei (GARCIA, 2009, p. 40). O mero poder discricionário decorrente de lei não consegue dar respostas satisfatórias para os cidadãos que se veem imersos em fenômenos científicos e sociais inéditos, numa velocidade nunca antes sentida. Como ensina Maria da Glória Garcia (2009), a sociedade de informação atual requer a reinvenção do exercício democrático do poder, da estrutura do Estado e da realização do direito.

Se o Estado nasce para o homem, como as cartas políticas contemporâneas assim propõem, esse cidadão da pós-modernidade inserido em fenômenos atuais diferentes, imprevisíveis e complexos, deve ser o ponto de partida para toda e qualquer política estatal. Para isso, há necessidade de que os cidadãos sejam mais ouvidos que outrora, quando o processo de desenvolvimento das políticas públicas era realizado de forma hierarquizada, passando a ter agora, os cidadãos, um papel de influência decisiva na forma de governar dos Estados contemporâneos.

Tal necessidade se percebe com a crise da lei formal, com seu déficit de execução e com a crise econômico-financeira dos Estados, demonstrando as falhas de seu funcionamento e sua necessidade de adequá-las à realidade (GARCIA, 2009, p. 41-42). Diante disso, como exemplos dessa reinvenção da organização e do funcionamento do Estado contemporâneo, Maria da Glória Garcia traz, como exemplo, a necessária criação de entidades independentes, fora de uma lógica de hierarquia e com foco na policentralidade das tomadas de decisão política.

Nesta seara, tais mecanismos interagem no sentido dialético, na medida que tais entidades dialogam com os fenômenos e atores sociais, reforçando a participação democrática originária (democracia participativa), com fundamento de validade muito mais nos princípios constitucionais do que em lei expressa. Assim, as políticas públicas desenvolvidas pela Administração no Estado pós-moderno, que hoje são bem mais diversificadas que antes, estão sujeitas a uma permanente avaliação, o que leva a sua maior eficiência, ou seja, tem mais possibilidade de traduzir-se na concretização dos direitos fundamentais dos indivíduos. Disto decorre que, tal novel organização e funcionamento do Estado, correspondendo a um poder de governança distinto do poder de governo, transforma-se, ao mesmo tempo, num direito dos cidadãos e num dever da Administração.

Assim, do Estado de Direito Democrático contemporâneo, que não existe por si mesmo, mas sim para satisfazer as necessidades de cada indivíduo, numa relação de assimetria entre Administração e indivíduo, emanam deveres estatais que não se verificavam no Estado moderno de outrora. Trata-se do fenômeno da justificação do Estado, incluída a Administração Pública, como prescreve o art. 266º, n.º 1 da Constituição portuguesa que impõe que “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Isso quer dizer que a atuação estatal, mormente no que tange ao direito administrativo da atualidade, deve se basear na realização dos direitos dos indivíduos, tratando-se essa prossecução do seu fim que lhe legitima enquanto poder. Fora desses ditames, a atuação estatal não tem justificativa, o que a torna ilegal, inconstitucional ou ilícita. O perseguido “interesse público” e o “poder discricionário” não se subsistem por si mesmo, a não ser com o precípua objetivo de realizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Diante disso, o Estado, especialmente a sua Administração, tem deveres estatais a serem cumpridos durante sua atuação, mesmo discricionária. Desses deveres inseridos no Estado contemporâneo resulta o princípio da boa administração que é uma exigência da democracia moderna, pelo que muda o paradigma da Administração, exigindo mais dela no sentido de torná-la o pináculo da organização pública.

A democracia contemporânea, que insere a participação popular como crucial para seu desenvolvimento, indo além do voto democrático (democracia representativa), exige como dever do Estado a atuação em políticas públicas não mais como um poder assumido inteiramente por ele perante a sociedade. O que se demanda atualmente é um poder entendido como partilhado entre o Estado e a sociedade. Isto é, é dever da Administração a intervenção diversificada da comunidade, com participação livre, em igualdade (GARCIA, 2009, p. 45-46). Daí porque a introdução dos movimentos sociais e das pessoas livres e iguais influentes nos processos decisórios faz parte dessa nova forma de governar.

Há, portanto, um novo modelo de exercício de poder, do ato de governar, que vai além da lei formal típica do Estado de Direito moderno. No Estado de Direito Democrático contemporâneo, as condições de validade da atuação estatal não se esgotam na lei formal, indo mais a fundo no reconhecimento dos direitos e dos deveres fundamentais dos cidadãos e nos princípios decorrentes desse reconhecimento que delineiam a ação estatal.

Isso quer dizer que, essa abertura imprescindível para as pessoas da sociedade civil em geral na construção de políticas públicas inaugura um novo modo de exercer o poder político e de compreendê-lo juridicamente. É com essa nova compreensão que hoje, se os estudiosos se dedicam ao direito das políticas públicas (GARCIA, 2009, p. 47), indispensável é compreender a atuação estatal e seus deveres no Estado contemporâneo.

Assim, num Estado de Direito pós-moderno, além do dever estatal de implementar a participação social como contributo na construção das políticas públicas, a prestação de contas à comunidade pela sua atuação (*accountability*) também faz parte dessa nova governança, surgindo novas formas de controle, monitoramento e avaliação da atuação estatal. Como a mera legalidade já não corresponde a esse Estado, passa-se à exigência de uma tríplice legitimação: a investidura legítima do poder (pelo título), o exercício legítimo do poder e um resultado legítimo do emprego do poder (MOREIRA NETO, 2008, p. 21). Disso traduz-se um novo conceito de democracia, não apenas formal, mas também material, com a introdução dos princípios da participação, da eficiência e do controle, delineados, como acima exposto, na Carta Magna portuguesa.

O vínculo entre democracia e cidadania, no Estado contemporâneo, necessita, para resolver os problemas complexos da sociedade pós-moderna e cumprir o projeto constitucional, rever postulados tradicionais na

perspectiva de uma abertura participativa do cidadão à vida pública de forma permanente, e não de tempos em tempos no ato de exercício do direito de sufrágio, sob pena de vivermos, o que muitos já afirmam, uma crise política, especialmente no que se refere à democracia representativa (MORAIS, 2011, p. 20).

Com o desafio da sociedade pós-moderna de concretizar os direitos fundamentais, questiona-se sobre a crise do Estado, erigido como tal na modernidade. Após sua construção moderna, hoje fala-se em sua desconstrução/exaustão ou sua refundação, com sua transformação diante das várias crises passadas, mormente aquela que levou a humanidade a cometer as maiores atrocidades modernas na segunda metade do século XX. Preferimos focar na transformação do papel do Estado no mundo contemporâneo, baseado nos ditames de um Estado de Direito Democrático presente na maioria das cartas políticas ocidentais e não no seu fim. No entanto, esse novo papel estatal demanda a reconstrução das instituições do Estado, privilegiando as relações entre poder estatal e sociedade que levem à regulação, eficácia e efetividade dos direitos fundamentais.

Observa-se, portanto, que o Estado passou de tutor e dirigente dos cidadãos, como um Estado providência, para um instrumento dos indivíduos, que, livres, têm capacidade de construir seu futuro em sociedade, com um Estado parceiro (MOREIRA NETO, 2008, p. 22). Assim, não tem como ser diferente que os dois grandes princípios desse Estado de Direito Democrático pós-moderno, dos quais decorrem todos os outros que vão guiar os deveres da atuação estatal, são os direitos fundamentais dos indivíduos e a democracia substancial.

Nessa perspectiva, o direito público, especialmente aqui no que toca aos deveres da Administração Pública no decorrer de sua atuação, diferentemente do que ocorria do Estado de Direito moderno, reclama por uma visão material, voltada à eficiência e aos resultados da aplicação da Constituição informados pelo conceito de legitimidade (e não só legalidade) e pela nova relação entre Estado e sociedade.

Como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 28-29), se antes a “qualificação jurídica da ação administrativa do Estado” era baseada nos fundamentos da existência, validade e eficácia, a atividade administrativa no Estado pós-moderno tem como paradigmas, além desses, outros quatro: a legitimidade, a finalidade, a eficiência e o resultado. Tais são os frutos dos novos valores introduzidos pelo Estado de Direito Democrático contemporâneo que se baseia em dois macro-paradigmas ou macro-princípios já apresentados, os direitos fundamentais e a democracia integral ou substancial (Moreira Neto, 2008, p. 28-29).

Essa nova forma de agir do Estado, decorrente de deveres que antes não eram indispensáveis na construção da sociedade, e do próprio direito administrativo, necessita, portanto, de uma boa governança, uma “governança que garanta a vida humana em comunidade com dignidade e continuidade” (GARCIA, 2009, p. 47), sob pena de não cumprir sua primordial tarefa no Estado de Direito Democrático contemporâneo, qual seja, estar a serviço das pessoas.

### 3 Governança pública democrática

Em linhas gerais, o termo governança se refere ao conjunto de orientações e ações de uma sociedade que define o que e como deve ser feito de acordo com a demanda apresentada (WEIS, 2000). No entanto, para esse trabalho, queremos nos referir à governança na gestão pública, que traz a reflexão sobre a questão da gestão pública e das políticas de desenvolvimento associada às tendências de democratização da esfera pública nos processos de tomada de decisão.

Apesar do conceito de governança ter surgido na esfera privada, na gestão das empresas, como governança corporativa, a tendência de democratização da esfera pública, a partir dos anos 1980 e 1990 (COZOLLINO *et al.*, 2015), como forma de melhor implementar políticas públicas nas sociedades contemporâneas, trouxe para os processos de gestão pública o tema da governança.

Na realidade, os governos passaram a se preocupar com tal tema quando, em 1992, o Banco Mundial apresentou a “boa governação” como parte de seus critérios para empréstimos a países em desenvolvimento, numa perspectiva de levar maior eficiência às políticas financiadas. Em decorrência, por exemplo, o governo britânico e Programas de Whitehall do Conselho de Investigação Econômica e Social britânico passaram a usar o termo governança para descrever um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil (BEVIR, 2013, p. 15).

Nesse sentido, a partir da gênese no campo da administração de empresas, a governança pública traz a inclusão de novos atores sociais nos processos de tomada de decisão a fim de tornar mais eficiente a implementação das políticas públicas a cargo do gestor público. A partir de uma visão de democratização dos processos decisórios, desenvolve-se a ideia de governança democrática ou interativa (FREY, 2007) para o melhor desempenho dos governos e instituições com base na participação e no controle social, e consequentemente garantindo maior legitimidade democrática.

Parece-nos claro que o desempenho de uma política pública é medido pela forma como ela é implementada. Sendo, no Estado de Direito Democrático, o destinatário desta os cidadãos, numa sociedade cada vez mais complexa, a maior participação de representações da sociedade civil nos processos decisórios da gestão pública se apresenta como o caminho para o melhor desempenho na Administração Pública. Ademais, partindo de uma discussão de multidisciplinariedade no campo das políticas públicas, sabe-se que “determinadas problemáticas públicas demandam políticas interdisciplinares para a efetividade dos seus propósitos” (MARQUES *et al.*, 2014).

Seguindo essa ideia sobre governança, da mesma forma que as corporações sentiram a necessidade de horizontalizar as relações e os processos decisórios para seu melhor desempenho no mundo contemporâneo globalizado, a esfera pública sentiu-se obrigada a fazer suas escolhas e decisões a partir da democratização dos processos de gestão com a inclusão e a participação da sociedade civil. O avanço das políticas neoliberais, com o enfraquecimento do Estado no mundo pós-moderno, e a incapacidade que as instituições públicas têm de lidar com os problemas decorrentes, tornou a participação social objeto da administração pública como relevante para seu desempenho.

É o que Klaus Frey (2007) qualifica como experiências *ampliadas e participativas*, ou *interativas*, pensando o espaço público não mais apenas com atores governamentais, mas também com o protagonismo da sociedade civil e dos setores produtivos. Dessa maneira, constroem-se políticas públicas não de forma verticalizada, mas participativa e agregando influências externas, possibilitando “conciliar o objetivo da legitimidade democrática com o aumento da eficiência”.

Se cabe aos governos e às instituições assegurar a eficiência das políticas públicas, pois é por meio destas que se garantem os direitos dos cidadãos, inclusive os mais fundamentais para sua sobrevivência, é certo que o ciclo das políticas públicas deve contar com a participação dos seus destinatários, seja na construção ou no monitoramento, a fim de que as falhas sejam minimizadas e a gestão pública cumpra o seu papel, principalmente no que tange à concretização de políticas sociais. Assim, como desenvolve Coutinho (COUTINHO, 2013, p. 105), um dos erros comuns da própria estruturação e operação das políticas públicas redistributivas é a “falta de transparência e controle social” no seu desenho. Daí a importância de se pautar uma governança participativa na gestão pública.

Ademais, além de trazer a discussão da governança na esfera pública como forma de tornar a gestão mais eficiente, como uma “boa governança”, essa configuração na forma de gerir a coisa pública é própria da democratização do Estado, resultado de uma Constituição que traz a participação popular para além do exercício do direito de voto, o que garante, portanto, legitimidade ao gestor público. Assim, seja por inspiração democrática ou por visão gerencial da coisa pública para maior eficiência e efetividade (FREY, 2007), a democratização da gestão pública é necessária e preconizada pelas próprias constituições do pós-guerra.

Em termos legais, a Constituição portuguesa e as leis infraconstitucionais trazem essa diretriz para o funcionamento dos governos e das instituições. O Código de Processo Administrativo (CPA) menciona a necessidade de participação popular na gestão da Administração Pública (PORTUGAL, 2015):

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.

[...]

Artigo 12.º

Princípio da Participação

Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código.

A Constituição traz a imposição da democracia participativa no seu segundo artigo, colocando a República Portuguesa como um Estado de Direito Democrático que visa o aprofundamento da democracia participativa (PORTUGAL, 1976). E ao longo da própria Carta Magna, a democracia participativa (direta) é fortalecida por meio da participação social de forma institucionalizada, por exemplo, como sendo uma tarefa fundamental do Estado incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (art. 9º), como direito do cidadão de participação na vida pública diretamente ou por intermédio de representantes eleitos (art. 48º), ou como dever da atividade administrativa de assegurar a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações (art. 267º, n.º 5).

Além disso, a importância de uma crescente participação social nos ditames da atuação da Administração Pública se mostra como um caminho que toda a gestão pública baseada no constitucionalismo contemporâneo vem sendo desenvolvida, na grande maioria das Constituições ocidentais, sob pena de ineficácia do desenvolvimento das políticas públicas e de crise de legitimidade. No Brasil, por exemplo, sua Constituição (BRASIL, 1988) prevê a participação dos usuários dos serviços públicos prestados pela Administração Pública (art. 37, § 3º, CF/1988).

Desenvolver uma política pública sem espaços institucionalizados de participação popular não materializa o fim a que se destina o próprio Estado: a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos. A previsibilidade de instrumentos que garantam a participação social e a horizontalidade nas tomadas de decisão da Administração se apresenta como uma inovação democrática no processo de gestão pública na sociedade contemporânea.

No entanto, a previsão legal de um mecanismo de participação social não assegura efetivamente ingerência nos processos decisórios. Para que uma governança democrática-participativa seja realmente implementada na gestão pública, o processo de participação social não pode representar apenas um “simulacro democrático para referendar decisões tomadas em outras esferas” (COZOLLINO, *et al.*, 2015).

Assim, sendo a governança entendida como um sistema de governar em rede auto e interorganizado (RHODES, 1997), o que se impõe hoje no Estado de Direito Democrático contemporâneo é uma revolução no modelo e no paradigma de Administração Pública. Sai-se de um modelo de abordagem hierárquica na prestação dos serviços públicos, já demonstrada empiricamente como ineficiente, para uma abordagem em que os serviços públicos, apesar de serem deveres do Estado, são pensados e executados de forma horizontalizada, trazendo, inclusive, responsabilidade na gestão de tais serviços. É o que Rhodes desenha como uma teoria descentralizada da governança, em que há vários centros de decisões, não restrito à Administração Pública, e que sugere mudança contínua na forma de governar dependendo dos anseios da sociedade, agora como influente nos processos decisórios.

Tais mudanças na forma de atuar da Administração só são possíveis dentro de uma governação em rede se os atores sociais forem vistos como integrantes da vida política. E para que sejam vistos efetivamente como tal, não basta os indivíduos que agora são chamados a participar das tomadas de decisão da vida políticas apenas seguirem regras criadas pelo ente público, como uma “rotina para a formulação de políticas públicas” (RHODES, 1997).

Os indivíduos devem verdadeiramente influenciar a trajetória da construção e efetivação das políticas públicas dentro de um governo, sob pena da governação ou governança se traduzir em governo, o que não corresponde a sua ideia inovadora de gestão em rede da Administração Pública. Para que os fatores externos tragam mudanças na forma como as instituições públicas funcionam, saindo do papel de um fim em si mesmo para terem como fim último a realização dos direitos fundamentais dos indivíduos, é necessário que os indivíduos e suas necessidades sejam verdadeiramente relevantes para o processo de gestão.

O pressuposto da governança pública, diferentemente da privada que tem como foco apenas a eficiência medida pelo resultado, é a reflexão sobre o aperfeiçoamento da gestão pública e das políticas de desenvolvimento associada às tendências de democratização da esfera pública nos processos de tomada de decisão. Por isso, a escuta efetiva, levando em consideração as crenças e os desejos dos cidadãos como parte indispensável para a obtenção do resultado faz parte da forma de atuar desse novo Estado contemporâneo.



### 3.1 Níveis de governança

Sobre a noção polivalente de governança, em que pese a origem ser econômica, como vimos, nosso interesse para o presente trabalho é o plano público. Além da diferença entre a governança privada ou empresarial (*corporate governance*) e a pública, como ensina Maria da Glória Garcia (2009, p. 122), a governança pode ser ainda vista sob vários níveis. Ela pode ser setorial ou global (ou em rede); estadual ou de outras entidades públicas, regionais, autárquicas, independentes e autônomas; mundial, regional transnacional, regional infraestadual ou local.

Tratando-se de governança transnacional, destaca-se a governança europeia (*european governance*) que tem como pilar o Livro Branco sobre Governança Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). Além disso, no nível de governança setorial, destaca-se na sociedade atual a governança (ou governação) urbana (MIRANDA, 2012, p. 94).

Assim, conforme ensina João Miranda, tal polivalência no termo revela dois aspectos essenciais da governança. Em que pese de um lado tal multiplicidade contribuir para a difusão da mutabilidade e complexidade sociais as quais o conceito de governança corresponde, de outro é também responsável por caracterizar certa ambiguidade do sentido dado a governança. Na verdade, trata-se de um conceito ainda em construção, assim como sua própria existência, que depende múltiplos fatores para se fazer presente na forma de gestão pública da sociedade pós-moderna.

Por tal motivo, diz-se que a forma de governar no Estado de Direito Democrático contemporâneo deve ser vista como uma maneira de coabitar as formas típicas da autoridade administrativa com as outras formas reveladoras da governança (MIRANDA, 2012, p. 95). Isto é, governança não substitui governo, devendo ser a atividade administrativa atual a coexistência das duas formas de atuar.

No entanto, há autores que recusam a ideia de governo frente à existência da governança, por considerarem o conceito de governo ligado a uma visão hierárquica e de centro de decisão, como explica supracitado autor. Para esses autores, não tem mais razão de ser essa forma concentrada de atuação da Administração, haja vista que o que existe hoje é uma “partilha de responsabilidades entre o setor público e o privado com vista à resolução dos problemas que são colocados e à tomada das necessárias decisões sobre os mesmos”<sup>1</sup> (FREEMAN apud MIRANDA, 2001, p. 95),

De qualquer forma, seguindo uma linha de pensamento ou outra, conjugamos da ideia de que a função do ato de governar do Estado de Direito Democrático, especialmente no que diz respeito à sua atividade administrativa, será sempre a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, o que não se traduz na “apropriação privada da prossecução do interesse público” (MIRANDA, 2012, p. 101).

Por isso, concordamos com a ideia de que não há conflito entre o exercício da função pública pelos atores privados e os valores de transparência e participação que guiam a ideia de governança, haja vista o mecanismo do *accountability*/responsabilidade fazer parte da premissa dessa nova forma de governar, como supramencionado. A divisão das responsabilidades advindas da formação das políticas públicas deve ser encarada como corolário ao poder de ingerência na tomada de decisões que, a partir da governança pública democrática, é agora dada à sociedade civil como um todo.

Assim, independentemente do nível de governança a que se refere, a ingerência dos indivíduos, e não mais apenas das autoridades, na forma de governar na sociedade contemporânea, deve ser entendida como uma maneira de salvaguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, notadamente daqueles que não conseguem ainda usufruí-los, ao mesmo tempo em que gera uma corresponsabilidade das decisões políticas do país.

Não será, portanto, a abertura para participação dos particulares nos processos decisórios uma “fuga” para que apenas aqueles selecionados setores da sociedade civil possam ter seus direitos assegurados nas decisões estatais. Isso porque, a Administração Pública, não por sua autoridade hierárquica, mas pela sua função constitucional, deve mobilizar os mais diferentes atores sociais como parte de uma efetiva participação social e da transparência administrativa, com a clara distinção entre a esfera pública, que terá a colaboração dos seus destinatários para seu

<sup>1</sup> Para maior compreensão, ver nota de rodapé número 325 da página 95 do livro “A função pública urbanística e o seu exercício por particulares”.

alinhamento, e a esfera privada, que não pode se sobrepor à função pública inerente a todos os órgãos e instituições do Estado de Direito Democrático que têm como razão de ser os direitos fundamentais.

### 3.2 Fundamentos

A atividade administrativa, em qualquer dos níveis, tem, na realidade, os mesmos fundamentos ou razão de existir de uma governança democrática imposta pelo Estado contemporâneo. Em primeiro plano, podemos vislumbrar um fundamento democrático para a necessidade de tal governança. Não apenas porque o Estado de Direito português (e o brasileiro), na própria Constituição, se intitula como democrático, mas também porque ao longo de toda a Carta Política que o guia há vários postulados da necessidade de legitimidade democrática para a atividade do Estado, como já exemplificado.

Isso porque a legitimidade democrática no mundo contemporâneo apresenta-se necessária diante da crise da democracia representativa que a história vem nos mostrando. A eleição de um governo pelo sufrágio universal já não se mostra como motivo suficiente para ser eficaz na construção de políticas públicas que atendam os anseios do povo.

Não é à toa a profunda busca por repensar até mesmo o princípio clássico da separação dos poderes, ou melhor, seu exercício na atualidade, bem defendido pelo teórico Bruce Ackerman. Se o desafio do Estado contemporâneo é a realização dos direitos fundamentais dos indivíduos, nada mais lógico que “trazer o povo para dentro” (ACKERMAN, 2009, p. 38), a fim de que tal finalidade seja cumprida, sob pena de crise de governabilidade ou mesmo um colapso constitucional. Para Ackerman, o referendo popular, com critérios bem definidos para evitar abusos, por exemplo, é fundamental para esta tarefa de maior participação dos cidadãos na vida pública.

Assim, a participação dos cidadãos de forma efetiva na tomada de decisões do governo, seja qual for o instrumento a ser usado, é a forma mais eficaz de realizar o objetivo constitucional crucial de realização dos direitos fundamentais dos indivíduos no Estado contemporâneo.

A democracia participativa se impõe no Estado pós-moderno, pois a democracia representativa, típica do Estado de Direito moderno, lida mal com os novos fenômenos sociais da pós-modernidade, fazendo com que a legitimação dos órgãos administrativos não decorra mais apenas da lei (GARCIA, 2009, p. 40). Na realidade, há uma alteração no paradigma do Estado de Direito, por meio agora da democracia participativa como legitimação do próprio Estado, levando a uma “nova forma de exercer os poderes sócio-políticos e fazer política” (GARCIA, 2009, p. 123).

Esse novo paradigma é própria da ideia de democratização do Estado, resultado de uma constituição que traz a participação popular para além do exercício do direito de voto, o que garante, portanto, legitimidade ao gestor público na construção e implantação de políticas públicas. E tal democratização tanto legitima essa nova forma de governar como também traz maior possibilidade de eficiência para a concretização dos direitos fundamentais.

Além disso, há um fundamento ético no sentido de o Estado de Direito atual impor a governança democrática como seu meio de atuação. Como ensina Amartya Sen (2010), os direitos fundamentais (ou liberdades substantivas) funcionam, na verdade, como reforço de uns aos outros (fins e meios do desenvolvimento).

A possibilidade de participação política na escolha do projeto de desenvolvimento do Estado, isto é, a liberdade participativa do indivíduo, requer conhecimento e instrução. E isso só é possibilitado com a garantia do direito fundamental à educação. Esta, portanto, trata-se de uma condição para a liberdade participativa dos indivíduos nas tomadas de decisão política do Estado.

Assim, vemos que a abertura para participação social na atividade administrativa é também necessária como fundamento para o exercício de outros direitos fundamentais, pois o processo de desenvolvimento de um Estado só é verdadeiro quando todos os direitos fundamentais são expandidos, o que necessariamente leva ao dever de participação política efetiva para além do voto periódico. Ou seja, o processo de participação democrática, característico da governança democrática, caracteriza o desenvolvimento do Estado (SEN, 2010, p. 53).

Ao discorrer sobre a necessidade da participação social como central para o alcance do desenvolvimento do Estado, Sen (2010, p. 49-50) deixa claro que, numa sociedade complexa como a atual, o problema valorativo na

decisão do que se deve escolher enquanto política pública só pode ser resolvido se a escolha não for fechada, nem apenas “da alçada da elite dos guardiães da tradição”, mas apenas se as pessoas diretamente envolvidas têm a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido.

E a forma de exercício dessa influência dos atores sociais só é possível por meio das garantias de transparência da atividade administrativa, que se mostra como um mecanismo imposto pela própria Constituição portuguesa e pela legislação infraconstitucional. Portanto, a participação política ativa do indivíduo na conformação do seu próprio destino, por meio do fortalecimento das capacidades humanas (SEN, 2010, p. 25) tem papel decisivo no desenvolvimento dos direitos fundamentais de um país, o que impõe novas formas de controle dos atos da Administração à disposição dos cidadãos (MOREIRA NETO, 2008, p. 31), por intermédio da garantia da transparência administrativa.

Por fim, vemos também que a necessidade de uma governança pública democrática passa por um fundamento financeiro. Isso porque, a crise financeiro-econômica global e a atual sociedade de informação trazem desafios que apenas controle jurisdicional sobre a ação legislativa e executiva já se mostra insuficiente, havendo necessidade de novas formas de controle da ação dos poderes públicos.

Daí porque Ackerman (2009, p. 109) afirma que mesmo um Poder Judiciário forte, exercendo seu papel de guardião da constituição de forma independente, não consegue fazer com que os Poderes Legislativo e Executivo democraticamente eleitos pelo sufrágio universal atendam ao chamado constitucional de cumprimento dos direitos fundamentais. Isso porque, falta aos juízes “a capacidade terapêutica de ordenar as grandes apropriações orçamentárias necessárias para transformar ‘direitos positivos’ em realidades sociais”.

Apenas o controle jurisdicional das políticas públicas não é suficiente para fazer com que a Administração atenda a exigência do Estado de Direito Democrático de cumprir os direitos fundamentais, como vimos diante da crise econômica mundial do ano 2008, momento em que a própria jurisprudência das cortes constitucionais flexibilizou tanto direitos fundamentais como nunca havia ocorrido dentro de um Estado de Direito Democrático pós-guerra (ALEXANDRINO, 2014).

Assim, mesmo com a atuação do controle jurisdicional, o desafio na ordem social contemporânea é implementar políticas públicas não de forma verticalizada, mas participativa e agregando influências externas, possibilitando conciliar o objetivo da legitimidade democrática com o aumento da eficiência, que é traduzido no princípio da eficiência, incumbência prioritária do Estado prevista na Constituição portuguesa (art. 81º, alínea c da CRP).

Como explica Diogo Coutinho (2013, p. 105), um dos erros comuns da própria estruturação e operação das políticas públicas redistributivas, por exemplo, é a “falta de transparência e controle social” no seu desenho. E como um dos fatores, o autor atribui a decisões políticas ilegítimas a falha na implementação de políticas públicas.

Dessa forma, o princípio da eficiência, um dos nortes do Estado de Direito português, para ser realizado numa sociedade pós-moderna avolumada de fenômenos sociais novos e complexos, necessita urgentemente de uma governança pública democrática na Administração Pública, sob pena de não conseguir cumprir os anseios sociais constitucionalmente assegurados, haja vista que os tradicionais mecanismos de controle de políticas públicas do Estado moderno se mostram insuficientes.

### 3.3 Mecanismos

#### 3.3.1 Diretrizes internacionais

Como já mencionamos, a ideia de governança teve início no setor privado, no âmbito das empresas, para melhor desempenho de suas atividades. A partir do documento do Banco Mundial de 1992, intitulado *Governance and Development* (WORLD BANK, 1992), a abordagem da governança foi levada ao setor público, aos governos. Obviamente, muito mais por imposição do que por espontânea preocupação de maior democratização dos governos ao redor do mundo, especialmente os países em desenvolvimento que estavam agora sendo pressionados pelo Banco Mundial para que inserissem uma nova forma de gerir sua atividade estatal, a fim de que obtivessem mais eficiência no gasto do dinheiro advindo do financiamento internacional.

Tanto é assim que o supramencionado documento traz a definição de governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”.

Anos mais tarde, várias diretrizes internacionais foram se desenvolvendo sobre o tema da governança, como uma ideia a ser implementada pela gestão pública na maior parte dos países ocidentais que estão sob a égide de um Estado de Direito Democrático. Especialmente no que se refere aos países da União Europeia, em 25 de julho de 2001, a Comissão Europeia aprovou um Livro Branco sobre a Governança Europeia. Neste, observou-se uma preocupação europeia crescente com a boa governança em vários níveis e por várias razões (democráticas, financeiras e éticas).

É de se observar que a Comissão Europeia deixou registrado que a promoção de novas formas de governança não é, de nenhum modo, responsabilidade única das instituições europeias e muito menos da comissão isoladamente. Incumbe, na realidade, a todos os níveis dos poderes públicos, às empresas privadas e à sociedade civil organizada. Para a comissão, que delinea no documento os cinco princípios da *good governance* — abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência — a chamada por essa nova forma de atuar do governo é o reflexo dos anseios da opinião pública atual.

Assim, tal documento trata de um reconhecimento público dos países componentes da União Europeia da necessidade de uma forma de atuar da Administração Pública que garanta maior eficiência, transparência e adequação do nível de decisão da gestão pública ancorada em princípios éticos e operacionais. Essa busca por uma boa governança traduz, portanto, que o Estado contemporâneo identifica-se como

[...] um Estado-Estratega (capacitador de *actores*, catalisador e facilitador), um Estado-Inteligente (agregador, conector e antecipador), um Estado-transparente (prestador de contas, aberto e responsivo) e um Estado-simples (interoperabilidade, co-prestação e co-produção de serviços e avaliação *ex ante*) (GOMES *et al.*, 2017, p. 10).

Daí conseguimos identificar que as diretrizes da União Europeia promovem uma revolução (ou evolução) no modelo e paradigma de Administração.

Além disso, no que se refere aos governos locais, o Conselho da Europa também certificou a necessidade de uma boa governança, lançando a Estratégia para Inovação e Boa Governança a Nível Local, em 2008. Isso porque, para garantir que a boa governança represente efetivamente a transformação da relação Estado e indivíduo, nada mais natural que se trace estratégias específicas para aqueles níveis de maior proximidade do cidadão, que são os governos locais.

Como consequência, a implementação da estratégia coloca o cidadão no centro dela e, portanto, das instituições e dos procedimentos democráticos, o que é a base de uma governança democrática. E ainda, a estratégia exige uma melhoria continuada da performance das autoridades locais de acordo com os 12 (doze) princípios estratégicos definidos em nível europeu. Esses princípios correspondem a dimensão substantiva e procedimental da boa governança, e todos eles estão intimamente ligados a quatro ideias principais: sustentabilidade; eficácia e eficiência; ética e legalidade; e competência e inovação.

O Princípio 1 debruça-se sobre eleições, representações e participação imparciais (eleições locais livres, justas e regulares, dentre outras estratégias). O Princípio 2 corresponde à resposta às expectativas e necessidades dos cidadãos. Já o Princípio 3 abrange a eficiência e eficácia (“melhor uso possível dos recursos disponíveis”). O Princípio 4 se refere à abertura e transparência (acesso público a maior parte das informações possíveis, por exemplo).

Seguindo a base na qual os 12 princípios se sedimentam, o Princípio 5 estabelece o primado da lei para o desenvolvimento das estratégias de boa governança em nível local. O Princípio 6 prevê conduta ética. O Princípio 7 compreende a competência e capacidade. O Princípio 8 contempla inovação e abertura à mudança (soluções novas, eficientes, métodos modernos, etc.). Já o Princípio 9 estabelece a sustentabilidade e orientação a longo prazo (perspectiva intergeracional). O Princípio 10 contempla a gestão financeira sã. O Princípio 11 baseia-se nos direitos humanos, diversidade cultural e coesão social. E o Princípio 12 abrange a responsabilidade/*accountability*.

Para acompanhar a atuação intergovernamental no plano da governança democrática, o Comitê de Ministros da Europa criou o Comitê Europeu sobre a Democracia e a Governança, sobretudo para o acompanhamento local e regional. Esse comitê, criado em 2014, promove a participação democrática dos cidadãos na dupla vertente

e-governança e e-democracia, fomentando a aplicação das recomendações europeias de *eGovernance*<sup>2</sup> e *eDemocracy*<sup>3</sup> (CONCIL OF EUROPE, 2005, 2009).

Ademais, para a fiscalização do desempenho local, o Conselho da Europa criou, também, um sistema de certificação, o *European Label of Governance Excellence* (ELOGE) para atribuir às autarquias locais que se distinguem pela sua boa governação. O ELOGE do Conselho da Europa é entregue às autarquias que demonstrem ter alcançado um elevado nível de governação. A sua atribuição terá como referência os 12 princípios da Estratégia para a Inovação e Boa Governação em Nível Local.

Mais recentemente, em março de 2018, o Conselho Europeu publicou uma Recomendação sobre a Participação dos Cidadãos na Vida Pública Local<sup>4</sup> (CONCIL OF EUROPE, 2018).

A recomendação enuncia os princípios básicos a serem tomados na formulação de uma política de participação democrática local, sendo os Estados membros da UE convidados a subscrever e prosseguir esses princípios, bem como a promover a participação dos cidadãos na vida pública local. Os princípios dessa recomendação são:

- Partilha da informação de forma acessível;
- Promoção de uma cultura de participação democrática e de espírito cívico;
- Promoção de uma cultura de proximidade;
- Garantia da participação equilibrada entre os gêneros, reconhecendo a importância do contributo de todos na formação de sociedades inclusivas e estáveis.

E ainda, dentre o conjunto de ações e medidas no sentido de reforçar a participação dos cidadãos na vida pública local, a Recomendação, de 21 de março de 2018, segue as seguintes vertentes: participação em eleições locais e sistema de democracia representativa, participação dos cidadãos no processo de decisão local e na gestão dos assuntos locais, promoção de comportamentos éticos e de processos de decisão transparentes; e encorajamento da participação de várias categorias de cidadãos (mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência).

No âmbito internacional, além da União Europeia, as Nações Unidas também estabeleceram, por meio de tratados internacionais, a necessidade de uma governança pública democrática como condição de desenvolvimento dos Estados. Na Declaração de Milênio das Nações Unidas (ONU), do ano 2000, há o eixo específico “Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação”. Nele há a menção da necessidade maior de participação social nos processos decisórios dos países: “trabalhar coletivamente para conseguir que os processos políticos sejam mais abrangentes, de modo a permitirem a participação efetiva de todos os cidadãos, em todos os países”.

E ainda no seu eixo “Desenvolvimento e Erradicação da Pobreza”, a Declaração de Milênio da ONU contém expressamente que “a realização destes objetivos depende, entre outras coisas, de uma boa governação em cada país”.

Já com advento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, percebe-se como estão intimamente relacionados a boa governança e o combate à corrupção em um Estado. A ONU, mais uma vez, reconhece a importância da governança efetiva, baseada no Estado de Direito Democrático e nas instituições transparentes como um resultado e facilitador do desenvolvimento. Há a percepção dos organismos internacionais de que a corrupção e a falta de boa governança representam uma grande ameaça para o desenvolvimento social e econômico de um país, e é o que impede o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU.

### 3.3.2 Direito à informação administrativa

O direito à informação administrativa se estabelece no cenário constitucional português como uma das manifestações da ideia de governança participativa, especialmente no âmbito da Administração Pública, em perfeita

<sup>2</sup> Recomendações, ver Rec(2004)15, do Comitê dos Ministros do Conselho da Europa sobre Governança Eletrônica.

<sup>3</sup> Recomendações, ver Rec(2009)1, do Comitê dos Ministros do Conselho da Europa sobre Democracia Eletrônica.

<sup>4</sup> Recomendação, ver Rec(2018)4.

harmonia com as diretrizes internacionais supracitadas. Os arts. 37º e 268º, n.º 1 e n.º 2, da Constituição Portuguesa preveem os direitos e as garantias dos administrados tanto à informação procedimental como à não-procedimental.

Ao desvendar a natureza do direito de acesso à informação administrativa, a legislação, assim como a doutrina (GONÇALVES, 2002, p. 14) e a jurisprudência<sup>5</sup> (1994), lhe impõem o patamar de direito fundamental. Além disso, a Constituição da República Portuguesa, no art. 16º, n.º 1, encerra uma cláusula aberta dos direitos fundamentais, o que permite identificá-los além do que consta na Parte I da Constituição (direitos e deveres fundamentais).

A doutrina e a jurisprudência consideram que o direito previsto no art. 268º, n.º 2 da Constituição, direito à informação não procedimental, garantido a todos de forma universal, tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (Título II da Parte I da CRP), sendo-lhe aplicável o respectivo regime previsto no art. 17º da Constituição, conforme ensina José Renato Gonçalves (2002, p. 13-14).

Alguns autores, como Sérvulo Correia (1994, p. 140-141), reforçam que o direito à informação procedimental, presente no n.º 1 do art. 268º, também tem a natureza de direito fundamental, pois, em realidade, como ensina o autor,

[...] estabelecendo o primeiro o direito de informação procedimental e o segundo o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, estes preceitos configuram afinal nas suas distintas vertentes um único direito fundamental: o direito de informação dos administrados.

Assim, qualificados como direitos fundamentais, os direitos e garantias previstos nos números 1 e 2 do art. 268º da Constituição, devem ter sua máxima realização pelo Estado, podendo ser limitados apenas na ponderação com outros direitos fundamentais, conforme os ditames do art. 18º da CRP.

Apesar de diferentes em suas funções, pois enquanto o direito à informação procedimental se refere à participação dos cidadãos na formação de decisões administrativas que lhe digam respeito, e o direito à informação não procedimental é o instrumento de participação dos indivíduos na vida política do Estado, ambos são expressões dos princípios da transparência administrativa e do controle da Administração, frutos do valor da democracia participativa que rege o Estado de Direito Democrático português, conforme expresso no art. 2º da sua Constituição.

Daí porque o direito à informação administrativa, em todos os níveis, além de ser um direito fundamental, é um dos mecanismos de concretização da nova forma de atuação do governo na perspectiva da governança democrática imposta pelo Estado de Direito Democrático. Tal referência, como já observado, tem raízes em vários princípios versados no texto constitucional.

No entanto, para além dos princípios que informam diretamente o direito à informação administrativa, está na base da República Portuguesa o princípio da dignidade da pessoa humana que fundamenta os demais princípios constitucionais que tem como objetivo final promover a dignidade dos indivíduos inseridos num Estado de Direito Democrático. E desse Estado, firmado no art. 2º da CRP, impõe-se a efetivação dos seus direitos fundamentais e o aprofundamento da democracia participativa.

Se o poder legítimo de um governo que respeita a dignidade da pessoa humana advém da vontade dos cidadãos (Correia, 1994, p. 148-149), as condutas da Administração devem ser necessariamente participadas. Nesse sentido, os princípios da transparência administrativa e da administração aberta, retirados no art. 48º da CRP, são as bases do direito fundamental de acesso à informação administrativa, tanto no que tange à informação procedimental como a informação não-procedimental. Os arts. 266º, 267º e 268º da CRP deixam claro a conexão existente entre tais princípios e o princípio da liberdade de informação presente no art. 37º da Constituição. Como liberdade de informação entende-se que os administrados tem “o direito de informar, de se informar e de ser informados”.

Dessa forma, o art. 268º, n.º 1 e n.º 2, prevê direitos e garantias dos administrados de participar da vida política do Estado, como efetivação do princípio da participação, presente em vários passagens do texto constitucional (art. 48º – participação na vida pública; art. 52º – direito de ação popular; art. 65º – participação no planejamento

<sup>5</sup> Para detalhamento da jurisprudência, STF, nota de rodapé 15 (Acórdão do Tribunal Constitucional de 29/09/1993, Pleno da 1ª Secção, de 06/07/1993).

urbanístico; art. 267º – participação na gestão efetiva da Administração), dando forma à democracia participativa, base de uma governança democrática e preconizada pelo Estado de Direito Democrático.

Nessa perspectiva delineada de governança pública, sendo dever da Administração a maior participação dos administrados nas decisões administrativas como fonte legitimadora da sua existência, enquanto pertencente ao Estado de Direito Democrático e a uma República baseada no respeito à dignidade humana, a realização do direito fundamental ao acesso à informação administrativa é imperativo na atual percepção da constitucionalização do direito administrativo (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 52).

Ademais, a robustez de tal dever de conduta da Administração é inserta no princípio da desburocratização, no seu art. 267º, n.º 1, assim como no princípio da divulgação ativa, desenvolvido desde o ano de 2016, na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (arts. 2º, 10º e 11º da Lei 26/2016-LADA), que impõe à Administração o dever de prestar informações antes mesmo de ser provocada, de forma ativa e periódica, ou seja, define como mecanismo de cumprimento de transparência administrativa uma conduta pró-ativa da Administração no que tange à transparência administrativa, divulgando informações administrativas antecipadamente à requisição dos administrados, ressalvados os casos legalmente proibidos.

Assim, tendo a Constituição da República Portuguesa consolidado como pilar da República a dignidade humana, todas as decisões estruturais tomadas pela Estado na sua Constituição-guia — que, conforme Schmidt-Assmann (2003, p. 52), podem ser colocadas como três grandes decisões estruturantes, quais sejam, a cláusula do Estado de Direito, o princípio democrático e a estatalidade aberta — devem ser vistas, como exposto, sob o olhar de que o Estado não existe por si mesmo, mas sim para satisfazer as necessidades dos indivíduos, numa relação de assimetria entre Administração e indivíduo, o que leva ao fenômeno da justificação do Estado, incluída a Administração Pública.

Portanto, o direito à informação administrativa se mostra com uma ferramenta indispensável, com grande potencial de eficácia, para consolidar uma atuação administrativa baseada numa governança democrática, seguindo as diretrizes constitucionais e também internacionais. Sem acesso à informação de forma efetiva aos indivíduos, e não mero simulacro, torna-se impossível promover a liberdade política dos cidadãos e garantir a transparência dos governos para desenvolver fim último do Estado de Direito Democrático, que é a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Trata-se, assim, o direito à informação administrativa de uma liberdade instrumental que contribui para que as pessoas tenham oportunidades para determinar não somente quem deve governar, mas também de fiscalizar e criticar as autoridades e as políticas por elas desenvolvidas, numa perspectiva de direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (SEN, 2010, p. 59).

### 3.3.3 Participação e controle social

Como base da noção de governança pública democrática, a participação popular e o controle social mostram-se como necessárias para configurar um “poder de governança distinto do poder de governo, e uma regulação distinta da norma legal” (GARCIA, 2009, p. 43).

A participação democrática, que vai além da participação nas eleições periódicas por meio do direito ao sufrágio, se torna parte da legitimidade das decisões políticas do Estado contemporâneo, assim como fazem parte do seu processo de desenvolvimento, numa visão ampla de desenvolvimento, para além do crescimento econômico, defendida por Amartya Sen (2010, p. 52). Nessa visão, a participação tem o intuito de fazer um exame avaliatório de coisas que de fato importam, e evitar a negligência política de assuntos decisivamente importantes para os destinatários das decisões.

A Constituição Portuguesa elenca várias hipóteses de participação associada à ideia de intervenção dos cidadãos nos processos decisórios de assuntos de interesse público, como já mencionado. Resta-nos, então, realizar, por meio de métodos concretos, a participação e o controle social como decorrência da governança democrática que se impõe atualmente.

Nesse sentido, há vários instrumentos estabelecidos pela atividade administrativa que concretizam a participação popular e o controle social e que configuram essa nova forma de governar. O orçamento participativo,

por exemplo, é uma ferramenta que vem sendo usada pelos gestores locais e vem se mostrando eficiente, haja vista sua expansão. O seu uso foi inaugurado no Brasil, no fim da década de 80 do século passado, mais precisamente na cidade de Porto Alegre, mas hoje encontramos exemplos desse método de participação popular em vários municípios de Portugal e até mesmo a nível estatal<sup>6</sup>.

No caso específico do orçamento participativo, trata-se de um método que consagra a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões financeiras e orçamentos locais. Parece-nos claro que a sua importância se tornou intensa como resultado da crise econômica e financeira que assolou a Europa, particularmente em Portugal, apesar de sua expansão ter se iniciado no início dos anos 2000. No entanto, é muito provável que, como afirma Noel Gomes (2017, p. 65), o resultado dessa maior expansão pós-crise de 2008 foi a “emergência de uma consciência coletiva cívica relativamente às finanças públicas. Daí porque a noção de *accountability*/responsabilidade vem intimamente ligada ao conceito de governança.

Seguindo a definição do supramencionado autor, o orçamento participativo municipal, apesar de não ter uma lei portuguesa específica que o trate, encontra seu fundamento no princípio da participação e princípio democrático presente nos artigos 2º, 9º, alínea c, e 48º da CRP. Por isso, cada município concebe seu modelo de orçamento participativo e define as regras pelas quais se pauta, com a natureza de regulamentos administrativos (art. 135º, CPA).

Assim, há vários modelos de orçamento participativo, a depender do contexto social no qual está inserido. No entanto, além do seu significado, há pontos comuns entre os vários modelos que acabam por traçar uma linha que pode caracterizar esse mecanismo de participação e controle social. O primeiro elo comum é que a intervenção dos cidadãos se dá apenas a um segmento do orçamento municipal, à despesa — e sobre uma parcela dela definida pelo órgão executivo — excluindo-se, portanto, o componente das receitas.

Ressalta-se também um outro ponto que deve ser tido como característico do orçamento participativo, que é seu caráter deliberativo. Isto é, após apresentação, discussão e votação das propostas, o órgão executivo tem o dever de integrá-las na proposta de orçamento a ser encaminhada ao órgão legislativo. No entanto, em que pese essa vinculação assumida pelas normas de participação, não são os cidadãos que aprovam o orçamento municipal, mesmo na parte abrangida pelo orçamento participativo, mas sim a Assembleia Municipal (art. 25º, n.º 1, alínea a, do Regimento Jurídico das Autarquias Locais). Daí porque alguns atribuem críticas a esse mecanismo de governança pública democrática, por se mostrar relativamente limitado. Para Noel Gomes (2017, p. 80) significa, na verdade, um mecanismo de democracia participativa sujeito a um controle por mecanismos típicos de democracia representativa. No entanto, não se pode negar que, na configuração atual da sociedade, trata-se de uma ferramenta positiva que leva a maior participação e controle social na atividade administrativa.

Outra característica importante é que o orçamento participativo não se resume à participação do cidadão na seleção das propostas e posterior aprovação, mas abrange também a fase da execução orçamentária, o que permite o controle social. É a lógica de controle e de prestação de contas aos cidadãos, típica da ideia de governança democrática (GOMES *et al.*, 2017, p. 77).

Além do orçamento participativo, há outras formas de garantir uma maior participação e controle social, reforçando a democracia participativa de um Estado. É o caso das consultas populares por meio de audiências públicas/sessões de participação, que podem ser presencialmente, ou com recursos às novas tecnologias. Tal mecanismo, inclusive, é usado em um dos ciclos da realização do orçamento participativo, para que os cidadãos possam selecionar, debater e escolher as propostas orçamentárias.

As sessões de participação são impostas sob diversas formas e em vários momentos na atividade administrativa. No Código de Processo Administrativo, em seu art. 121º, há previsão de audiência dos interessados, dentro do processo administrativo, antes de uma decisão final da Administração. Portanto, nos parece que tal mecanismo, que tem respaldo no princípio constitucional da participação política dos cidadãos, pode ser aprofundando para contemplar muito mais momentos da atividade administrativa em que a consulta pública seja necessária.

<sup>6</sup> O Orçamento Participativo Portugal de 2018 está regulamentado pelo art. 14º da Lei do Orçamento do Estado de 2018 e na Resolução CM 67/2018.



Outra ferramenta usada como concretização da governança pública no Estado contemporâneo é a participação dos cidadãos no planejamento da cidade. O art. 65 da Constituição Portuguesa trata da habitação e do urbanismo, e no seu n.º 5 ressalta a garantia de participação dos indivíduos afetados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de planejamento físico do território.

Nesse sentido, equilibrando com o princípio da eficiência que também é pilar da governança pública, a governança urbana mostra a necessidade de alinhar a Administração, que tem a função de regular a atividade urbanística, à uma gestão estratégica urbana, mobilizando os diferentes atores sociais na concretização dos projetos coletivos de interesse territorial (MIRANDA, p. 99).

A legislação infraconstitucional que trata do tema é a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU) — Lei 31/2014 — que tem como paralelo no Brasil o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que prevê no art. 2º, II, o desenho do plano diretor das cidades a partir de uma gestão democrática por meio da participação da população. Na LBOTU, há também vários dispositivos que impõem a participação dos cidadãos nas diretrizes urbanísticas da cidade, tendo como um dos princípios prescrito no art. 3º a “participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais”.

Uma outra possibilidade de fomentar o desenvolvimento da governança democrática é a existência de conselhos de políticas públicas, presentes no Brasil, que tem composição, em regra, paritária entre representantes de órgãos governamentais e de instituições da sociedade civil. Com esse pluralismo na sua composição, tal mecanismo prevê a possibilidade de o monitoramento das políticas públicas não ficar a cargo apenas da Administração. Nesses casos, as políticas públicas de maior envergadura na sociedade teriam conselhos próprios, como os conselhos de direitos humanos, do idoso, da criança, entre outros. E para ter maior efetividade no monitoramento de tais políticas pela sociedade civil, os conselhos são regionalizados, nos níveis municipal, estadual e nacional, ligados estruturalmente ao Poder Executivo, mas com independência em relação a este na sua tarefa de avaliação. O que se verifica é uma grande potencialidade dos conselhos em promover o aprofundamento democrático na gestão das políticas públicas, na esteira de uma governança pública democrática, o que merece ser aperfeiçoado e expandido para outros países (GOMES, 2015).

Por fim, outro mecanismo que contribui para a concretização de uma nova forma de governar no Estado pós-moderno é a atuação das entidades independentes, presentes em Portugal e que muito contribuem para a atuação não hierarquizada e policentralizada. Como explica Maria da Glória Garcia (2009, p. 42), tal ferramenta está dentro do fenômeno de autoregulação social em que há tomadas de decisão de forma descentralizada, o que corresponde à reforma organizatória e de funcionamento do Estado, se adequando à nova realidade do Estado pós-moderno.

Apesar de ser uma estrutura de dentro do Estado, ligada ao Poder Legislativo (n.º 3 do art. 267.º da CRP e Lei 67/2013 – Lei das Entidades Administrativas Independentes), as entidades administrativas independentes funcionam a partir de uma lógica técnica e política, que converge todas as dificuldades de administrar com uma realidade mutante dos fenômenos sociais na atualidade.

Não apenas as entidades independentes, mas também as demais ferramentas criadas dentro dessa nova forma de o Estado se organizar para poder atuar numa governança democrática, funcionam como um meio por intermédio do qual se possa efetivar todas as novas dimensões do desenvolvimento de políticas públicas no Estado de Direito Democrático pós-II Guerra Mundial.

Essa nova dimensão política é percebida dentro do diálogo com os fenômenos sociais complexos e imprevisíveis que estes mecanismos favorecem, na medida que reforçam a democracia participativa que está dentro da dimensão cultural das políticas (GARCIA, 2009, p. 42). O próprio fundamento de validade das políticas públicas se transforma, sendo que a dimensão jurídica das políticas públicas não se resume mais à expressão da lei, mas interage com os princípios constitucionais para serem consideradas válidas.

Por essa razão, mais fácil de perceber que tais políticas que apresentam estas novas características estão sujeitas a uma maior avaliação, permanente e não mais apenas periódica, sendo a dimensão econômica fundamental em que se avalia a eficiência de tais políticas dentro da escassez de recursos e como dever de resposta rápida aos fenômenos sociais pós-modernos (GARCIA, 2009, p. 43).

Assim, esse diálogo com a sociedade civil, introduzindo a participação popular e o controle social, faz-nos ter uma compreensão diferente do poder de agir do Estado, isto é, seu poder de governança, o que leva a uma compreensão também diferente do relacionamento do Estado com o direito, que hoje se baseia muito mais nos “princípios de direito internacional, de direito comunitário, constitucionais, e princípios gerais de direito e da técnica argumentativa” (GARCIA, 2009, p. 48), em razão do fundamento do constitucionalismo contemporâneo no princípio da dignidade humana. É o que desenvolve Maria da Glória Garcia<sup>7</sup> (2009) ao falar dos direitos das políticas públicas, expondo a concepção de um novo modo de o Estado realizar o direito.

Por fim, a participação política dos indivíduos e o controle social denotam que não só o Estado, como ente superior, tem um papel decisivo, mas também a sociedade tem um papel amplo no fortalecimento e na promoção do desenvolvimento, pois o Estado contemporâneo, sedimentado num Estado de Direito Democrático, vê, a partir de uma governança democrática, as pessoas como ativamente envolvidas na elaboração do seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos engenhosos das autoridades públicas.

Essa participação e controle, para ser real e não apenas uma formalidade advinda do texto constitucional, só pode ser desenvolvida pela capacidade das pessoas de ler e entender as informações e comunicar-se, por todos os meios, com outros indivíduos. Ou seja, a educação influencia decisivamente uma participação democrática mais efetiva, e a negação desse direito, a qualquer grupo, é diretamente contrário às condições fundamentais da liberdade participativa (SEN, 2010, p. 51).

## 4 Conclusão

A crise de representatividade que se vive em vários países do mundo nos ensina que apenas a democracia representativa não é mais suficiente para encarar os problemas e entregar soluções no mundo da pós-modernidade. Especialmente após a II Guerra Mundial, percebeu-se que a mera legalidade, típica do Estado de Direito moderno, sob a autoridade hierárquica do Estado para tomar as decisões do seu povo, são frágeis e causaram os maiores dilemas da humanidade.

Urge, portanto, aproximar o poder dos cidadãos, sob pena de o Estado não dar conta de entregar o que lhe é devido como papel constitucional. Há a necessidade de uma superação da administração autoritária para desenvolver uma administração participada, com envolvimento dos cidadãos, realizando uma cidadania ativa, participativa, informada e responsável.

Nesse sentido, uma nova Administração Pública, inserta no fenômeno da constitucionalização do direito, deve atuar de forma aberta, transparente e com policentralidade nas suas tomadas de decisões. A necessidade de uma governança pública democrática vem para que o Estado contemporâneo seja capaz de concretizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Desvendar a governança, com a necessidade de uma gestão democrática, participação de atores sociais não governamentais nas tomadas de decisão, além de ser preceito constitucional e ditame internacional, é o que pode viabilizar a legitimação dos processos decisórios e a eficiência na implementação de políticas públicas pela Administração Pública, sendo esse o melhor mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais.

As antigas estruturas de governança não são mais adequadas às demandas do momento atual, e a Administração Pública deve se pautar por essa transformação, sob pena de desenvolver atividades distantes da realidade social e ineficazes para o fim a que se destina e no qual se legitima. Vive-se, portanto, uma nova fase da atuação administrativa, pois se ultrapassa a legalidade em busca da legitimidade, vai-se da eficácia à eficiência, e luta-se contra a velha arbitrariedade do Estado moderno para ir ao encontro de um Estado que, em parceria com os cidadãos, desenvolve-se na busca da dignidade humana (MOREIRA NETO, 2008, p. 29).

Isso implica não apenas uma nova atividade da Administração, mas também um novo patamar jurídico a ser imposto nesse Estado de Direito Democrático. Dada as limitações da democracia representativa, a necessidade de

<sup>7</sup> Para mais detalhes da disciplina direito das políticas públicas, ou, como cita Maria da Glória Garcia, na expressão de Charles-Albert Morand, “O direito neo-moderno das políticas públicas”, ver o livro “Direito das políticas públicas” da autora referenciada.

perseguir esse novo modelo capaz de realizar políticas públicas eficientes faz com que o sistema jurídico se adeque à realidade e o Estado concretize o direito de modo diferente do Estado de Direito moderno. Daí porque, o princípio da legalidade da Administração é insuficiente e o fundamento da atuação estatal se dá em princípios constitucionais com o olhar na dignidade humana como última razão (GARCIA, 2009, p. 48).

Dessa forma, pensar uma nova atuação do Estado, especialmente no que se refere a sua atividade administrativa, requer desenvolver alguns mecanismos na direção da boa governança, que podem ser implementados por todos os países que tem como base um Estado de Direito Democrático.

Como decorrência, pontuamos que, para a Administração Pública realizar uma governança pública democrática, conforme as diretrizes constitucionais e internacionais já expostas, é necessário implantar essencialmente algumas ferramentas-chaves de atuação estatal. A primeira delas é a priorização dos líderes locais e da sua formação técnica e ética, dando importância ao seu poder de ação (GOMES *et al.*, 2017, p. 30). Isso porque, é a partir do nível local que os cidadãos são mais influenciados com os ciclos eleitorais e, por isso, necessitam sedimentar uma sólida cultura de boa governança para que esta seja imutável em qualquer governo, independente do representante eleito. Para embasar tal ponto, as administrações podem se valer das boas diretrizes e dos bons mecanismos da União Europeia acima descritos (Estratégia para Inovação e Boa Governança em Nível Local e Certificação ELoGe).

Além disso, pontuamos também a necessidade de desenvolver alguns outros mecanismos já existentes em Portugal e outros a serem importados de outros países, como o Brasil, que podem servir de exemplos de instrumentos de boa governança a serem adaptados e aperfeiçoados.

É o caso do orçamento participativo, tendo em mente que seu desenvolvimento parece de grande valia, na medida que busca uma real participação dos cidadãos em ditames financeiros e orçamentários que tipicamente sempre estiveram longe do poder de influência dos indivíduos. Apesar de todas as dificuldades apresentadas em sedimentar esse mecanismo, seu aperfeiçoamento — tanto para que não resulte em uma maior burocratização levando a ineficiência do Estado, como também não se resume a um mecanismo meramente formal que não incorpore as reais expectativas do povo — é indispensável dentro da governança democrática. As vantagens são inegáveis (GOMES *et al.*, 2017, p. 64), haja vista que cada dia mais as organizações comunitárias ou internacionais recomendam esse caminho a ser trilhado para o desenvolvimento dos países.

O acesso à informação parece-nos outro ponto a ser expandido pela Administração na busca de uma governança pública democrática. Isso porque, como um dos pilares dessa governança são a participação e o controle social, estes **só** são possíveis com o mais pleno quanto possível acesso dos administrados às informações que vão subsidiar a sua influência nas tomadas de decisões políticas.

A participação mais efetiva dos cidadãos em atividades administrativas de qualquer natureza, econômicas e políticas, consolidando sua liberdade política, é viabilizada por meio do acesso à informação e das garantias de transparência. Para isso, o direito à educação, a nosso ver, é outro ponto crucial a ser desenvolvido dentro do espectro da governança democrática.

Se a abertura para a participação dos cidadãos tem um papel decisivo no desenvolvimento do Estado que tem a governança pública democrática como base de sua atuação, as pessoas, para serem ativamente participativas, precisam compreender a informação que lhes é disponível, para fazerem juízos críticos e tomarem as rédeas da conformação do seu futuro, fazendo escolhas conscientes e livremente orientadas. Sem a priorização da educação como forma de desenvolver uma governança democrática, a participação social pode se resumir à falta de interesse das pessoas envolvidas, transformando os mecanismos de governança apenas em simulacros de democracia participativa.

Outro ponto que nos parece fundamental a ser utilizado pela Administração Pública diz respeito às sessões de participação dos indivíduos ou à realização de audiências públicas. Não basta, a nosso ver, as sessões correspondentes às atividades administrativas se resumirem à participação dos indivíduos diretamente afetados, como nos procedimentos administrativos dos quais são partes. Faz-se necessária uma maior abertura para desenvolver uma boa governança.

A participação dos indivíduos por meio de sessões públicas deve ser imposta não só nos procedimentos administrativos (exceto quanto tratar-se das exceções previstas em lei para resguardar a intimidade e a vida privada

das pessoas), mas também no planejamento urbano, como já a previsão legal possibilita, e todas as demais atividades da Administração. É plenamente possível que a Administração busque, como regra, ter momentos de realização de sessões públicas presenciais ou on-line nas decisões políticas de todos os âmbitos.

Além disso, dentro das entidades administrativas independentes também deve haver previsão de sessões públicas de participação dos cidadãos, obviamente com especificidades próprias, mas com a possibilidade de controle social nas decisões tomadas pelas entidades. Em que pese a entidade independente ter o dever de prestação de contas ao Poder Legislativo, tal se resume a uma ferramenta de controle típica da democracia representativa, o que já se mostrou insuficiente para o desenvolvimento de uma governança pública democrática. É necessário que também as entidades independentes tenham a possibilidade de efetivar a democracia participativa por meio do controle de sua atividade, para além dos técnicos presentes em sua composição.

Por fim, nos parece necessário também implementar o mecanismo dos conselhos gestores de políticas públicas, existentes no Brasil. Os conselhos têm um papel fundamental no aprofundamento democrático das decisões políticas tomadas pela Administração Pública, pois promovem um processo deliberativo igualitário, na medida que a composição deve ser paritária entre sociedade civil e autoridades públicas, que todos têm direito a voto igualmente nas deliberações relativas às políticas implementadas ou a implementar, e que são encaminhadas aos poderes públicos.

Sem dúvida que se deve buscar arranjos que viabilizem uma legitimidade democrática das instituições participantes nos conselhos e a legitimidade “eleitoral” dos conselheiros da sociedade civil. Assim como se deve procurar legitimar a participação do governo por meio de autoridades representantes que entendam o papel dos conselhos gestores e que busquem realizar a governança democrática enquanto agente estatal.

Dessa forma, conclui-se que este é o momento de tornar a boa governança um elemento integrante de um compromisso global para o desenvolvimento dos países. Todos os atores mundiais, em todos os níveis — do cidadão afetado pela falta de direitos fundamentais ou pelo governante incapaz de realizá-los — já se deram conta que o velho modelo de Administração Pública fechado, hierarquizado e autoritário não irá resolver os assuntos pendentes da era pós-moderna que, numa escala veloz, tornam-se mais complexos e surpreendentes, a exemplo dos desafios impostos pela inteligência artificial. Somente por meio deste novo olhar da Administração Pública, constitucionalizado e corresponsável na concretização dos direitos fundamentais, podemos efetivamente viver um Estado de Direito Democrático, como preconiza as constituições contemporâneas, tal como a portuguesa e a brasileira.

## 5 Referências

ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. ISBN 978-85-375-0521-2.

ALEXANDRINO, Jose Melo. O impacto jurídico da jurisprudência da crise, Lisboa. In: CONFERÊNCIA DE DEBATES SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DA CRISE EM TEMPO DE. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson - Correia da Serra, 2014. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o\\_impacto\\_juridico\\_da\\_jurisprudencia\\_da\\_crise.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/o_impacto_juridico_da_jurisprudencia_da_crise.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018.

BEVIR, Mark. *A theory of governance*. University of California, Berkeley: GAIA Books, 2013. ISBN 9781938169113.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN 978-85-02-20796-7.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública, *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 19, n. 2, p. 497-508, jul./dez. 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Governança europeia: um livro branco. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, Lisboa, c. 287, n. 1, 12 out. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>. Acesso em: 25 jun. 2018.

EUROPE COUCIL. *Eletronic governance ("e-governance")*. Strasbourg: Council of Europe, 2005. 44 p. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key\\_documents/Rec\(04\)15\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018.

EUROPE COUCIL. *Eletronic demoracy ("e-democracy")*. Strasbourg: Council of Europe, 2009. 89 p. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf). Acesso em: 23 jun. 2018.

FREY, Klaus. Governança interativa: um concepção para compreender a gestão pública participativa?, *Política e Sociedade*, [s.l.], n. 5, p. 119-138, out. 2004.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública, *RAC-Eletrônica*, [s.l.], p. 136-150, jan./abr. 2007.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. *Direito das políticas públicas*. Lisboa: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3799-8.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cad. EBAPE.BR* [online]. 2015, vol. 13, n. 4, p. 894-909. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=pt&nrm=iso). ISSN 1679-3951. Acesso em: 25 jun. 2018.

GOMES, Carla A.; NEVES, Ana F.; SARAIVA, Rute. (orgs.). *Finanças públicas locais e good governance*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – Centro de Investigação de Direito Público, 2017. ISBN 978-989-8722-26-3.

GONÇALVES, José Renato. *Acesso à informação das entidades públicas*. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. ISBN 978-972-401-768-6.

MARQUES, E; FARIA,. A política pública como campo multidisciplinar. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, p. 896-898, abr. 2014.

MEETING OF THE MINISTER'S DEPUTIES, 1311, 2018, *Strasbourg. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*. Strasbourg: Council of Europe, 2018. Disponível em: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3). Acesso em: 10 jun. 2018.

MIRANDA, João. *A Função pública urbanística e o seu exercício por particulares*. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2075-9.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. ISBN 978-85-7348-769-5.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. ISBN 978-85-7700-112-5.

MUNDIAL, Banco. *Governance and development*. Washington: A World Bank Publication, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. Brasília: UNODC, 2007. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em: 20 abr. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do milênio*. Nova Iorque: Cimeira do milênio, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL, 2016. ISBN 978-972-629-076-6.

RHODES, R.A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, 1997.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo: necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos*. In *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. Traducción de Javier Barnes. Sevilla: Global Law Press, 2013, p. 15. ISBN 9788493634988.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. ISBN 978-85-359-1646-1.

WEIS, T. G. Governance, good governance, and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, [s.l.], v. 21, p. 795-810, 2000.