

# BOA GOVERNANÇA MUNICIPAL

## GOOD MUNICIPAL GOVERNANCE

Giovani Corralo<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo objetiva o estudo da boa governança municipal, especialmente na definição de critérios gerais para a sua identificação nos municípios brasileiros, o que se mostra de extrema relevância, uma vez que a boa governança se encontra no centro de grandes reflexões no mundo político e jurídico. Longe de se perquirir uma pureza metodológica, inadequada nos dias atuais, prepondera o método dialético na elaboração e desenvolvimento deste trabalho científico. Para tanto, discorre-se sobre a governança, seu desenvolvimento histórico e conceituação, com base em diversos pesquisadores e agências oficiais que trabalham o assunto. Em sequência perpassa-se a reflexões sobre as quatro dimensões da boa governança, o que remete a ponderações sobre o Estado de Direito, a democracia, a transparência e a *accountability*. Por fim apontam-se critérios gerais de avaliação da boa governança na administração municipal, conforme as dimensões estudadas, que conformam a conclusão deste estudo.

**Palavras-chave:** Boa governança; Democracia; Dimensões da governança; Governança municipal.

### ABSTRACT

The purpose of the present paper is to study the good municipal governance, namely the general criteria for this definition dimensions in the municipalities. This theme is nuclear in politics and laws reflections. Far from persecute methodological purity, unsuitable nowadays, the methodology of this work is dialectical. Therefore, the chapter in sequence studies the governance, theoretically and historically, based in many researches and international official agencies. In addition, it studies the four dimensions of good governance: rule of law, democracy, transparency and accountability. Lastly, it points out the general evaluation criteria of good governance in the municipal administration, like the dimensions studied, the conclusion of this work.

**Keywords:** Democracy; Dimensions of a good governance; Good governance; Municipal Governance.

## 1 Considerações Iniciais

---

<sup>1</sup> Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado do Programa de Mestrado da Universidade Agostinho Neto – Angola. Participante do Grupo de Pesquisa Dimensões do Poder e Relações Sociais da UPF. E-mail: gcorralo@upf.br

O estudo da governança tem se desenvolvido há poucas décadas no mundo jurídico e político, impulsionado especialmente pelos trabalhos do Banco Mundial e outras agências internacionais. Na esteira destas construções atuais, busca-se refletir sobre a boa governança na administração municipal brasileira. Sem crer em purezas metodológicas, prepondera o método dialético na elaboração deste artigo.

Para tanto, é preciso refletir sobre as conceituações atuais do termo governança, o que é feito com base em diversos pesquisadores nacionais e estrangeiros, bem como em documentos oficiais das mais importantes agências internacionais. O desenvolvimento histórico e conceitual desta terminologia é essencial, como também a sua diferenciação com termos correlatos, como governo e governabilidade, com os quais não pode ocorrer confusão.

Em sequência, perpassa-se a uma definição do que seja boa governança, para o qual se identificam as suas dimensões fulcrais: Estado de Direito, democracia, transparência e *accountability* ou reponsabilização. Estas dimensões são os sustentáculos de uma boa governança, razão pela qual é a base das reflexões que tem por escopo a administração municipal, compreendida no contexto federal brasileiro.

O estudo da governança constitui-se em tema de grande relevo na atualidade, a requerer uma maior repercussão na academia jurídica. Além disso, o fortalecimento de uma boa governança recrudescerá o sistema jurídico de direito público como um todo, pois é inequívoca a sua identificação com as normas imperativas à própria administração pública. A administração municipal, por sua vez, nuclear à municipalidade, não pode ficar longe destas considerações, o que leva à busca de critérios gerais de identificação de uma boa governança municipal, foco deste estudo.

## **2 A governança pública: aspectos históricos e conceituais**

O vernáculo se renova permanentemente, a fazer com que novas palavras exsurjam com seus respectivos significados ou que palavras já usadas passem a ter uma nova significância. É o que ocorreu com a palavra governança, originária do grego – *kubernân* – com o sentido radical de dirigir, orientar, guiar, conduzir. Em razão da própria etimologia observa-se a confusão conceitual com a palavra governo, o que fez com que ambas as palavras fossem utilizadas indistintamente no

decorrer dos séculos<sup>2</sup>. (HOUAISS, 2007, p. 1469; KJAER, 2011, p. 1-3; PLATTNER, 2013, p. 18).<sup>3</sup>

Há menos de três décadas que a palavra governança passou a se descolar significativamente, a construir uma autonomia própria, distinta, porém, sem romper com os vínculos umbilicais com a ideia própria de governo. O Banco Mundial teve um inquestionável papel neste processo, especialmente com os documentos *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*,<sup>4</sup> de 1989; *Governance and Development*,<sup>5</sup> de 1992; *Managing Development: the governance dimension – a discussion paper*,<sup>6</sup> de 1991 e *Governance: The Bank's Experience*, de 1994. O UNDP – *United Nations Development Programme*<sup>7</sup> com o documento *Reconceptualising Governance*<sup>8</sup>, em 1997, avançou no mesmo sentido. E, no caminho já trilhado, tem-se a União Europeia com o Livro Branco, de 2001, e o respectivo relatório, de 2003.<sup>9</sup> (GONÇALVES, 2006; PLATTNER, 2013, p. 17; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110; DOORNBOS, 2003, p. 3; WORLD BANK, 1989; 1991; 1992; 1994; UNPD, 1997; UNIÃO EUROPÉIA, 2001; 2003).

Na esteira das construções dos organismos internacionais, como afirmado, o Banco Mundial possui uma posição de vanguarda. Em 1989 – documentos acima citados – definiu-se “governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs.” (WORLD BANK, 1989, p. 60)<sup>10</sup> No ano de 1991 conceituou-se “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for

---

<sup>2</sup> Há estudiosos que remetem às pinturas de Lorenzetti do séc. XVI – “Alegoria do bom e do mau governo” como exemplos de retrato do bom e mau governo ou governança. Ao retratar o bom governo as pinturas externam ordem, justiça e paz, a resultar em plena harmonia. Já o mau governo retrata o caos, a tirania, a desordem, a crueldade, a guerra, dentre outras alegorias malévolas. Ver em Web Gallery of Art: [http://www.wga.hu/html\\_m/l/lorenzet/ambrogio/governme/index.html](http://www.wga.hu/html_m/l/lorenzet/ambrogio/governme/index.html).

<sup>3</sup> As reflexões sobre o governo e o exercício do poder são muito antigas e podem ser encontradas no Oriente, com Kautilya, no famoso escrito Arthashastra, e no Ocidente, com a filosofia clássica, da qual se sobrepõem a República de Platão e a Política de Aristóteles. Entretanto, como é óbvio de supor, inexistem reflexões sobre a governança na forma como atualmente este termo é compreendido.

<sup>4</sup> “África subsariana: da crise para o desenvolvimento sustentável”. (tradução nossa).

<sup>5</sup> “Governança e desenvolvimento”. (tradução nossa).

<sup>6</sup> “A gestão do desenvolvimento: a dimensão da governança – um trabalho para a discussão”. (tradução nossa).

<sup>7</sup> “Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento”. (tradução nossa).

<sup>8</sup> “Reconceituando governança”. (tradução nossa).

<sup>9</sup> Marc F. Plattner (2013, p. 17) afirma: “o ponto de referência na reemergência do tema foi a publicação em 1992 de um influente relatório do Banco Mundial intitulado ‘Governança e Desenvolvimento’”. (tradução nossa).

<sup>10</sup> “governança é concebida como o exercício do poder político para a gestão dos assuntos da nação”. (tradução nossa).

development.”(WORLD BANK, 1991, p. i)<sup>11</sup> Não obstante esta mesma definição, com as mesmas palavras, seja encontrada no documento de 1992 (WORLD BANK, 1992, p. 1), foi neste documento que a conceituação ocasionou uma grande e profunda discussão e reflexão sobre a temática. O documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1997 apresenta uma acepção também sucinta “governance is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affairs.” (UNDP, 1997, p. 9)<sup>12</sup>.

A União Europeia, em 2001, levou ao debate público o documento chamado Livro Branco, com a intenção de estimular uma maior participação nos assuntos comuns e a buscar uma maior credibilidade das instituições públicas. A governança foi um dos quatro objetivos maiores, especialmente a sua vertente participativa, a definir governança como o “conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.” (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p. 5). O Relatório da Comissão Europeia sobre Governança, dois anos após, com o substrato de 260 contribuições, salientou a dimensão democrática da governança – legitimidade democrática e a subsidiariedade – com ênfase na democracia regional e local, no envolvimento da sociedade e na interação às redes não hierárquicas. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 14-35).

Pode-se observar a presença nuclear, nos conceitos de governança esposados, da análise acerca da forma na qual o poder é exercido em vista ao desenvolvimento. Esta compreensão, por sua vez, extrapola a dimensão estatal e abarca as mais variadas relações e poder existentes numa sociedade para a resolução dos seus problemas.

Os estudiosos do assunto divergem nas suas concepções de governança, porém, não deixam de se aproximar deste caminho aberto pelo Banco Mundial, Nações Unidas e União Europeia. De qualquer forma, há divergências.

Neste espectro de posicionamentos divergentes pode-se citar a posição do liberal Francis Fukuyama(2013, p. 350), a aproximar intimamente a ideia governança à administração, o que adentra basicamente no estudo da dimensão estritamente estatal-administrativa da elaboração e execução de políticas públicas (2013, p. 350):

---

<sup>11</sup> governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

<sup>12</sup> “governança é definido como o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de uma nação.” (tradução nossa).

“governance as a government’s ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not.”<sup>13</sup> Trata-se de um posicionamento radical, que desconsidera qualquer dimensão democrática à governança.

Posicionamento similar é encontrado em documentos oficiais do Tribunal de Contas da União (2013, p. 18), mais centrado no controle da administração, para quem a governança engloba “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” No mesmo caminho está a produção técnica do Ministério de Finanças dos Países Baixos sobre a governança governamental, alicerçada na gestão, controle, supervisão e responsabilização. Em ambos os posicionamentos resta o liame com a externalidade estatal, porém, sem maiores ênfases.

Entretanto, é nitidamente mais saliente a compreensão de governança na perspectiva de rede de relações, de exercício compartilhado do poder (KJAER, 2011, p. 3; BEVIR, 2009, p. 3-14 ); interdependência entre organizações, em contínua interação dos membros em rede, com regras construídas negociadamente e com elevada autonomia em relação ao Estado (RHODES, 1996, p. 653-660); compartilhamento do poder, diferentemente de quem governa com a imposição de regras e com o uso da força e do controle (CARIÑO, 2004, p. 1-4); formas institucionalizadas de coordenação para a elaboração e execução de regras coercitivas (BÖRZEL e RISSE, 2010, p. 114; STOCKER, 2002, p. 17); elaboração e execução de regras que vinculam os agentes estatais, econômicos e sociais (HYDEN; COURT, 2002, p. 130); governança associada a responsabilização, transparência e participação (PUNYARATABANDHU, 2004, p. 1).

Significa afirmar a indissociabilidade da análise do poder e do seu uso para a avaliação da governança, a salientar uma das mais salientes dimensões desta terminologia. Esta análise do poder leva em conta a sua articulação decisória, os espaços de interação com os atores interessados, a atuação em rede, a conformação da vontade pública, a abertura para atores econômicos e sociais no espaço estatal. Mas não fica somente neste escopo. Há outras dimensões a serem compreendidas, o que será foco da próxima parte deste trabalho.

---

<sup>13</sup> “governança como a habilidade do governo em fazer e executar regras e prestar serviços, independentemente se o governo é democrático ou não.” (tradução nossa).

De qualquer forma, resta frisar que governança não deve ser confundida com o governo e a governabilidade. Estes termos, outrora sinônimos, devem possuir o seu conteúdo próprio e específico nos dias de hoje. O governo se refere estritamente à dimensão estatal do exercício do poder, enquanto que a governabilidade, também atrelada à dimensão estatal, refere-se às condições para o exercício do poder e da autoridade, a englobar a política e as relações entre os poderes. Governo e governabilidade fincam raízes na espacialidade estatal. A governança, por si, extrapola, antecipa e ultrapassa essas dimensões do governo e da governabilidade, como o resultado da interação dos diversos atores privados, estatais e públicos não estatais, além da transparência, da responsabilização e de um claro sistema normativo. (GONÇALVES, 2006; MATOS; DIAS, 2013, p. 17-24; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113; STOCKER, 2002, p. 17).

### **3 Dimensões da boa governança**

Em continuidade às reflexões feitas, observa-se, comumente, o uso da expressão boa governança. A adjetivação “boa” ao termo governança agrega algo a mais ao termo em si, extrapolando-o, a significar, naturalmente, várias possibilidades, como o seu oposto, ou seja, a má governança.

O assunto não é pacífico. Martin Doornbos (2003, p. 3-4) critica ferozmente a maleabilidade conceitual da própria terminologia e o seu uso pelos organismos internacionais, como também a dificuldade de aplicação prática. De qualquer forma, a boa governança deve estar identificada à forma como o governo ocorre ou deveria ocorrer, a abarcar uma valoração acerca da transparência, de procedimentos e a qualidade dos processos decisórios.

Para o Banco Mundial (1992, p. 1) “good governance is synonymous with sound development management”.<sup>14</sup> (WORLD BANK, 1992, p. 10-11). Em 1994, em documento também relevante, o Banco definiu a boa governança como “predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the

---

<sup>14</sup> “boa governança é sinônimo de sólida gestão para o desenvolvimento.”(tradução nossa).

rule of law.”<sup>15</sup> (WORLD BANK, 1994, p. VII). Com o natural afastamento das questões políticas, as dimensões da transparência, da responsabilização e do Estado de Direito são salientadas em busca do desenvolvimento social e econômico para a redução da pobreza. (WORLD BANK, 1994, p. 66).

A *Organisation for Economic Co-Operation and Development*<sup>16</sup> – OCDE , no ano de 1995 ligava conceitos afins como boa governança, desenvolvimento participativo, democratização, direitos humanos, transparência, responsabilização e um adequado e estável marco normativo. Estas ideias eram concebidas como inerentes ao desenvolvimento, que aliás, deve ser participativo, a fortalecer a sociedade civil e a própria economia, uma vez que os mais diversos atores passam a influenciar políticas e controlar o poder político. (OCDE, 1995, p. 6 e 8).

A boa governança, na concepção da OCDE, segue o caminho do Banco Mundial, enquanto o “the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development.”<sup>17</sup> Quatro são as dimensões ressaltadas: o Estado de Direito, a gestão do setor público, o controle da corrupção e a redução dos gastos militares. (OCDE, 1995, p. 14).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apresentou as seguintes características da boa governança: participatory; sustainable; legitimate and acceptable to the people; transparent; promotes equity and equality; able to develop the resources and methods of governance; promotes gender balance; tolerates and accepts diverse perspectives; able to mobilize resources for social purposes; operates by rule of Law; efficient and effective in the use of resources; engenders and commands respect and trust; accountable; able to define and take ownership of national solutions; enabling and facilitative; regulatory rather than controlling; able to deal with temporal issues; service-oriented.<sup>18</sup> (UNPD, 1997, p. 19).

---

<sup>15</sup> “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito.”(tradução nossa).

<sup>16</sup> “Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.” (tradução nossa).

<sup>17</sup> “o uso da autoridade política e exercício de controle na sociedade relacionado à gestão dos seus recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento. “. (tradução nossa).

<sup>18</sup> “Participativo; sustentável; legitimado e aceito pelo povo; transparente; promotor da justiça e igualdade; capaz de desenvolver os recursos e métodos da governança; promotor do equilíbrio de gêneros; tolerante e receptivo às diferenças; hábil na mobilização de recursos para fins sociais; atuação conforme o Estado de Direito; eficiência e efetividade no uso dos recursos; geração e comandos respeitosos e verdadeiros; responsável; capaz de definir e conduzir às soluções

A União Europeia, tanto com o Livro Branco sobre Governança, quanto com o respectivo relatório, normatizou a aplicação dos princípios da boa governança, identificados com a abertura, participação, responsabilização, eficácia, coerência, legitimidade democrática e subsidiariedade. (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p 7-8; 2003, p. 34).

Para Rudra Pradhan e G.S. Sanyal (2011, p .2-3) a boa governança é “conceptualized as a goal and as a process that accelerates growth, equity, and human development potential for the people and the society.”<sup>19</sup> Liga-se o desenvolvimento com a boa governança, especialmente com a governança democrática (legitimidade, responsabilização e direitos humanos), com a governança efetiva (capacidade de governo) e na necessidade de coordenação com os diversos atores. A boa governança é basicamente identificada com o Estado de Direito, participação, transparência, responsividade, inclusão, justiça, eficiência, efetividade e responsabilização.

Já Fernando Matos e Reinaldo Dias (2013, p. 37) apresentam a seguinte análise:

O conceito de boa governança possui um componente normativo que informa como deve ser um bom governo. Refere-se a um modelo ideal que considera a dimensão política e econômica. No âmbito político abrange, por exemplo, a legitimidade democrática e os sistemas efetivos de prestação de contas; no âmbito econômico, podem ser incluídas a definição dos direitos de propriedade ou a aplicação dos princípios de gestão empresarial ao setor público.

Para Ledivina Cariño (2004, p. 8 e 14-15) a boa governança vai além de um bom governo, o que é significa uma importante alternativa em sociedades marcadas pela desigualdade. A grande marca da boa governança está na descentralização e na abertura à participação dos cidadãos, atore econômicos e sociedade civil.

Na esteira dos documentos oficiais das organizações mencionadas e das referências doutrinárias pesquisadas, é possível afirmar quatro dimensões essenciais à boa governança: a) Estado de Direito; b) Democracia; c) Transparência; d) Responsabilização.<sup>20</sup> Por óbvio, seria possível avaliar outras dimensões, também

---

nacionais; hábil e facilitador; mais regulador do que controlador; capaz de negociar com questões temporais; serviços focados.” (tradução nossa).

<sup>19</sup>“conceitualizada como um objetivo e um processo que acelera o crescimento, a justiça, e o desenvolvimento do potencial humano para as pessoas e a sociedade.”(tradução nossa)

<sup>20</sup> Responsabilização assume o significado da palavra *accountability*. Aliás, conforme assevera Mark Bevir (2009, p. 33), a palavra *accountability* possui a sua origem no latim, da palavra *computar*, ligada



relevantes, porém, preferiu-se focar naquelas que tem sido mais ressaltadas nos estudos desta temática. Por partes, uma a uma.

A existência de um efetivo Estado de Direito é imprescindível às democracias modernas. Joaquim Gomes Canotilho (1999, p. 89-93) apresenta as suas origens em quatro paradigmas modernos: o *the rule of Law* inglês originário com a Magna Carta de 1215; o *always under Law* americano surgido com a independência dos Estados Unidos da América; o *L'État legal* oriundo da revolução francesa; e o *Rechtsstaat* do direito alemão do séc. XIX. Em comum a estas concepções encontra-se a firme proposição da limitação dos poderes do governo, seja monárquico ou republicano, centrado numa concepção mínima de igualdade entre os cidadãos. O parlamento ocupa um papel central nesta compreensão, pois representa a vontade maior dos cidadãos.

É neste contexto histórico que se pode afirmar, consoante as lições de José Afonso da Silva (1990 p. 99-100) as seguintes características do exurgente Estado de Direito: a) submissão à lei, emanada por órgão legislativo; b) divisão de poderes, a possibilitar o controle mútuo e recíproco; c) garantias e direitos individuais das pessoas.

A clara percepção e efetividade de um Estado de Direito conduz à nítida diferenciação do que é público e do que é privado. Aliás, estas esferas não podem se confundir, sob pena do desnaturamento do próprio Estado de Direito, a lembrar do patrimonialismo comum às elites de muitos países que não distinguem estas espacialidades e que se locupletam com o exercício do poder político. Não é sem razão que o Banco Mundial em 1989 afirmou a ampla percepção que “is that the appropriation of the machinery of government by the elite to serve their own interests is at the root of this crisis of governance.”<sup>21</sup> (WORLD BANK, 1989, p. 132).

A existência de um Estado de Direito também é uma forma de combater a corrupção (WORLD BANK, 1991, p. 29). Para o Banco Mundial é fundamental uma estrutura legal estável e previsível para o desenvolvimento, com normas jurídicas claras e instituições aptas para fazê-las cumprir. Há cinco questões centrais a serem observadas para um adequado Estado de Direito: conjunto de normas jurídicas

---

à ideia de contar e registros numéricos. Trata-se de uma palavra nova, dificilmente presente em dicionários antes do séc. XX. Traduz atualmente a ideia de controle e responsabilização que todos aqueles que atuam em prol de interesses alheios possuem em relação aos interessados ou afetados pelas suas ações.

<sup>21</sup> “é a apropriação da máquina pública pela elite para servir aos seus próprios interesses que se encontra na raiz da crise de governança” (tradução nossa).

amplamente conhecidas; normas vigentes e eficazes; instrumentos garantidores da aplicação das normas jurídicas; resolução de conflitos por órgão judicial independente; procedimentos para alterar as normas quando não mais servirem aos seus propósitos. (WORLD BANK, 1991, p. 38 e 40; WORLD BANK, 1992, p. 28-38).

A existência de um Estado de Direito que estimule o desenvolvimento por si não basta. É necessário que este conjunto de normas tenha por base a sustentabilidade deste desenvolvimento, razão pela qual o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas associa como papel de extrema relevância ao Estado a criação de um ambiente econômico sustentável ao desenvolvimento, a proteção dos vulneráveis, a promoção da eficiência e responsividade, o empoderamento das pessoas e a democratização do sistema, a descentralização administrativa, a diminuição das distâncias entre ricos e pobres e poderosos e fracos, a diversidade cultural, a integração social e a proteção do meio-ambiente. Tais tarefas engolfam-se nas demais dimensões da boa governança. (UNDP, 1997, p. 2021).

A dimensão democrática remete a uma constante abertura à participação social e dos agentes privados nas decisões governamentais. Conduz à necessidade de espaços de participação, interação, diálogo, construção e acompanhamento de políticas. É por isso que o Banco Mundial (1994, p. 42) afirma que “participation is intrinsic to good governance. Indeed, participatory development can be thought of as a local-level reflection of good governance”.<sup>22</sup> Em sequência, é enfatizada a importância das pessoas afetadas por determinadas políticas poderem se expressar, trazer alternativas e, se for o caso, buscar compensações, especialmente as pessoas mais pobres da sociedade.

A democracia representativa, natural ao surgimento do Estado liberal, não tem conseguido dar conta da pluralidade e da complexidade das sociedades contemporâneas, o que não significa a necessidade de abandoná-la. Ao contrário. É preciso qualificá-la, aprimorá-la para o atendimento das novas demandas da coletividade. É neste diapasão que toma corpo e força a democracia participativa ou semidireta:

---

<sup>22</sup> “participação é intrínseco à boa governança. Na verdade, o desenvolvimento participativo pode ser pensado como um nível local de reflexões da boa governança.” (tradução nossa).

Um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com a formulação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito. (BONAVIDES, 2001, p. 35).

Para Joaquim Gomes Canotilho o princípio democrático é um princípio complexo e de organização da titularidade e exercício do poder, informador do Estado e da sociedade, concebido enquanto processo dinâmico, que além de abarcar as instituições da democracia representativa, compreende a democracia participativa e as múltiplas possibilidades de participação e controle do cidadão sobre o Estado. Mais do que ser representado, os cidadãos tem o direito a participar: “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política.” (CANOTILHO, 1999, p. 283).

É por isso que é plenamente possível decantar a participação popular como um princípio constitucional inerente ao princípio democrático e do Estado de Direito, razão pela qual é fortemente ressaltado na Constituição de 1988. Quanto ao Estado de Direito, compreendido numa perspectiva substancial, a superar o modelo liberal e não intervencionista, possui o princípio da participação incrustado conteudisticamente na sua definição, pois remete à necessária abertura para a concretização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, além de legitimar a atuação estatal e aprimorar o controle social sobre a máquina pública. (PEREZ, 2001, p. 40-55).

Desta forma, a dimensão democrática salienta os diversos instrumentos de participação das pessoas, da sociedade civil e dos atores econômicos na conformação das manifestações estatais, a fortalecer a democracia representativa. É o novo campo da democracia participativa, que se efetiva através de instrumentos vinculantes (plebiscito, referendo e conselhos deliberativos) e instrumentos não vinculantes (conselhos consultivos, comissões, ombudsman ou ouvidoria, consultas públicas, audiências públicas, fóruns, mesas de diálogos e conferências). A utilização aberta destes instrumentos fortalece a democracia, encorajando e estimulando os cidadãos a participarem da vida pública e das decisões que lhes dizem respeito.

Naturalmente, o espaço local constitui-se em *lócus* de excelência para a participação ativa dos cidadãos nos negócios que lhes dizem respeito, o que remete,

no caso brasileiro, à célula estatal conformada pelos municípios. (SANTIN, 2007, p. 76).

A democracia, em todas as suas dimensões e variáveis, apresenta-se como necessária para a legitimidade governamental. Porém, não basta. A eficiência também conduz à legitimidade, o que remete à ligação íntima que estes conceitos possuem. (KJAER, 2004, p.12)

A dimensão da transparência encontra-se alicerçada no princípio constitucional da publicidade.<sup>23</sup> Entretanto, vai além. Busca a concretização de uma espacialidade estatal na qual os gestores não somente tenham o dever de disponibilizar as informações requisitadas pelos cidadãos, mas que também devam disponibilizar com acesso imediato aquelas consideradas vitais para a necessária fiscalização e controle social.

Consoante a mais adequada compreensão do Direito enquanto um sistema na qual as suas normas se entrelaçam e se suportam mutuamente, o que advém da sua unidade e que confere um mínimo de coerência, as dimensões da governança também assim se conformam. É por isso que o Banco Mundial (1991, p. iii) afirma que a transparência acaba por ser condição para o próprio Estado de Direito e para a *accountability* ou responsabilização.

Na espacialidade pública impera o primado da disponibilização de informações, até mesmo porque o acesso à informação configura-se enquanto direito fundamental. A única exceção admitida ocorre quando a segurança do Estado ou da sociedade estiver em risco, a permitir o sigilo.<sup>24</sup> É neste contexto que, no estado brasileiro, foi instituída a Lei 12.527/11, que definiu novos critérios e paradigmas para o princípio da publicidade e da transparência.

Consoante às disposições normativas deste diploma legal é possível elencar dois deveres fundamentais aos gestores públicos: a) transparência ativa: remete à disponibilização de informações de interesse público a todos, independentemente de requerimento, no sítio eletrônico do órgão público, pertinente à estruturação administrativa, competências, endereço, horários de atendimento, telefone, repasses e transferências de recursos, despesas, licitações, contratos administrativos, dados

---

<sup>23</sup> Art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição de 1988.

<sup>24</sup> Art. 5º, XXXIII da Constituição de 1988.

para o acompanhamento dos projetos e atividades governamentais, dentre outras;<sup>25</sup>  
b) transparência passiva: traduz o dever de disponibilizar, no prazo máximo de 20 dias – prorrogável por igual período, as informações requeridas, o que também deve ser possibilitado pela internet, independentemente do pagamento de taxa.

O Banco Mundial salienta a importância do acesso à informação e da transparência para a funcionalidade de uma economia de mercado, logo, essencial ao desenvolvimento e à eficiência econômica. Entretanto, é também essencial na prevenção à corrupção e para a elaboração e execução de escolhas e políticas públicas. Esta transparência deve abarcar, necessariamente, o orçamento público, sem obnubilar quaisquer despesas. (WORLD BANK, 1991, p. 48; 1992, p. 46).

A última fundamental dimensão da boa governança é conhecida como *accountability*, terminologia inglesa melhor traduzida como responsabilização: “accountability at its simplest means holding public officials responsible for their actions. Economic objectives of public accountability include congruence between public policy and actual implementation, and the efficient allocation and use of resources.”<sup>26</sup> (WORLD BANK, 1991, p. ii). De forma sucinta, porém, completa, Anne Kjaer (2004, p. 14) afirma: “accountability implies responsibility. To be accountable is to be held responsible.”<sup>27</sup>

Pode-se compreender a responsabilização em duas concepções: horizontal e vertical. A responsabilização horizontal decorre do controle permanente que é feito por instituições e órgãos com esta finalidade.<sup>28</sup> Já a responsabilização vertical está calcada no controle que é feito pela própria população, usualmente através do voto, comum nas democracias representativas. (BENTO, 2003, p. 103-105). Todavia, devem-se registrar os espaços institucionais que cada vez mais exurgem da democracia participativa – já mencionada – e que remetem a uma mescla de responsabilização horizontal e vertical.

---

<sup>25</sup> Apenas os municípios com menos de 10.000 habitantes estão eximidos da publicação na internet, entretanto, estes dados devem estar prontamente acessíveis a todos – art. 8º da Lei 12.527/11.

<sup>26</sup> “responsabilização como seu significado lógico de assegurar aos agentes públicos a responsabilidade pelas suas ações. Os objetivos econômicos da responsabilização pública inclui a congruência entre as políticas públicas e a sua implementação, e a eficiente alocação e uso de recursos”. (tradução nossa).

<sup>27</sup> “Responsabilização implica responsabilidade. Ser *accountable* é ser responsável.” (tradução nossa).

<sup>28</sup> Os exemplos presentes na Constituição Federal de 1988, art. 70 a 75, de efetivação da responsabilização ou *accountability* horizontal são os sistemas de controle interno e de controle externo, este último com a imprescindível atuação dos Tribunais de Contas.

Ademais, três grupos de interesses se encontram na responsabilização diante de serviços públicos: as pessoas em geral e mais especificamente aquelas beneficiadas com determinado serviço, que almejam algum controle sobre estes; líderes políticos e supervisores destes serviços, que buscam este controle para si; e os prestadores de serviços propriamente ditos, com interesses naturalmente distintos. (WORLD BANK, 1992, p. 14).

Em sequência, apontam-se três dimensões da responsabilização. Primeiro, em nível macro, focado na responsabilização financeira e no desenvolvimento econômico nacional. Segundo, na descentralização, que liga o nível macro com o nível micro, o que pode levar a um ganho de eficiência e efetividade e a uma maior participação decisória. Terceiro, em nível micro, que pode reforçar a responsabilização macro, mormente quando presente a competição e a participação. (WORLD BANK, 1992, p. 15-26).

Em quaisquer campos da responsabilização acima citados aumenta a pressão das pessoas pelo uso das novas tecnologias de comunicação e informação que requerem uma agregação maior de valor ao que é prestado pelo poder público, especialmente através do mundo digital, fenômeno comum no mundo privado. (MILAKOVICH, 2012, p. 111). Assiste-se a uma constante mudança paradigmática na espacialidade pública em rumo a uma governança digital, a superar o incipiente governo eletrônico.

A boa governança, conforme delineamentos conceituais já efetivados, remete a elementos nucleares daquilo que pode ser considerado uma boa administração, especialmente quando se tem por base a participação, a responsabilização e a transparência num Estado Democrático de Direito. A boa governança denota a observância e o cumprimento dos preceitos constitucionais vinculantes à administração pública. Naturalmente, não seria possível cogitar a existência de uma boa governança sem considerar a legalidade, a moralidade, a publicidade, a impessoalidade, a motivação, a participação e o controle da administração e respectivos gestores.

#### **4. A administração municipal e a boa governança: critérios gerais de avaliação**

A organização federal do Estado brasileiro remete à consideração do município como um ente integrante da federação, a desfrutar de um plexo de

autonomias, oriunda da repartição constitucional de competências, que possibilita ao ente local cumprir com a sua missão institucional.

É neste contexto que é possível compreender uma autonomia política, administrativa, legislativa, financeira e auto-organizatória dos municípios. A autonomia política traduz a eletividade do prefeito, vice-prefeito e vereadores pelo povo do município, como também a possibilidade de cassação de mandatos pela Câmara Municipal nas situações previstas no ordenamento jurídico. A autonomia auto-organizatória denota o poder do município para elaborar a sua lei orgânica municipal, que se encontra no vértice do sistema normativo municipal, como critério de validade das demais produções normativas. A autonomia administrativa possibilita às municipalidades a elaboração das mais diversas políticas públicas via atividades administrativas da sua competência, como os serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta. A autonomia legislativa empodera os municípios à elaboração do seu sistema normativo local, consoante as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição Federal. Por fim, a autonomia financeira diz respeito aos recursos financeiros (próprios e de transferências) para dar conta das atribuições conferidas pela ordem jurídica. (CORRALO, 2011, p. 54).

Assim, a administração municipal desfruta de um considerável espaço de liberdade para a elaboração de políticas públicas, consoante o poder municipal refletido na autonomia gozada pelos entes locais na organização estatal brasileira. Esta liberdade abarca a conformação da administração pública, tanto na perspectiva subjetiva, que diz respeito à sua organização em órgãos públicos e entes da administração indireta, como também na perspectiva objetiva, que remete à funcionalidade das atividades administrativas. (CORRALO, 2012, p. 116-130).

Esta definição de um espaço próprio para o desenvolvimento de cada municipalidade é que permite analisar e avaliar cada ente local em vista da boa governança, o que deve compreender as suas quatro dimensões fundamentais, sempre com foco no desenvolvimento: Estado de Direito, democracia participativa, transparência e *accountability* ou responsabilização.

O Estado de Direito, fundamento constitucional do Estado brasileiro, deve ser compreendido, na ótica municipal, com base na normatização legal da estrutura da administração pública e sua respectiva funcionalidade. Especialmente no importante papel que as municipalidades desempenham no impulso ao desenvolvimento local –

atividade administrativa de fomento – significa um claro regramento para a concessão de estímulos à geração de empregos, previsível e acessível a todos. Além da necessária existência de legislação municipal específica, é preciso uma regulamentação que coloque todos os interessados em situação de igualdade na percepção destes incentivos, com base em critérios objetivos e impessoais.<sup>29</sup> Também na atuação da polícia administrativa via alvarás ou licenças, como as de localização e funcionamento, licença de construção, licença sanitária, licença ambiental e demais licenças que interfiram na atividade privada e econômica, os municípios devem, além de um regramento inequívoco, atuar com a necessária eficiência a fim de não obstaculizar o desenvolvimento das respectivas atividades privadas, sem deixar, por óbvio, de cumprir com as prescrições legais que limitam a liberdade e a propriedade das pessoas a fim de preservar o interesse maior da coletividade.<sup>30</sup>

Esta normatização legal da estrutura e funcionalidade da administração municipal é essencial para uma mínima previsibilidade, segurança, estabilidade e previsibilidade quanto à atuação estatal na busca do desenvolvimento.

Quanto à dimensão da democracia participativa o espaço local constitui-se em *lócus* de excelência para a participação ativa dos cidadãos nos negócios que lhe dizem respeito, o que remete, no caso brasileiro, à célula estatal conformada pelos municípios. (SANTIN, 2007, p. 76).

Neste sentido, perscrutam-se as instâncias de participação e controle da população na atuação estatal. Os municípios podem instituir na sua legislação os mais diversos instrumentos vinculantes (plebiscito, referendo e conselhos deliberativos) e não vinculantes (conselhos consultivos, ouvidorias, consultas públicas e audiências públicas) à atividade estatal. Em razão da autonomia municipal – salvo diante de disposições definidas pela legislação nacional infraconstitucional, como é o caso de alguns conselhos obrigatórios em nível local – é possível a mais diversa e plural forma de instituição destes instrumentos. Aliás,

---

<sup>29</sup> Várias são as ações usuais dos municípios para este fim, como é o caso da doação de áreas para empreendimentos industriais, a realização de pavimentação interna subsidiada em comparação aos preços de mercado, dentre outras obras de infraestrutura. Tais considerações buscam nada mais do que preservar importantes princípios constitucionais, como a legalidade, moralidade e impessoalidade.

<sup>30</sup> Não é incomum a insuficiência de informações, que remetem a um (re)trabalho permanente para o encaminhamento da documentação necessária para obtenção de licenças, além da demora excessiva na sua expedição, a demonstrar ineficiência estatal. É preciso a existência de prazos para a manifestação estatal e que estes prazos sejam cumpridos.



quanto maior e mais intensa for a sua utilização, maior a legitimidade do poder público, especialmente na formulação, execução e avaliação das políticas públicas locais. (CORRALO, 2010, p. 289-306).

Um governo refratário à participação do povo nas decisões que influenciam a vida das pessoas, calcado solidamente na democracia representativa, longe se encontra de uma boa governança. Não é sem razão que estes instrumentos devem ser utilizados obrigatoriamente pelos municípios em determinadas situações, como é o caso da elaboração do orçamento público<sup>31</sup> e de normas urbanísticas<sup>32</sup>, além da obrigatoriedade de alguns conselhos, como o conselho municipal de saúde,<sup>33</sup> conselho municipal de assistência social,<sup>34</sup> conselho municipal de alimentação escolar,<sup>35</sup> conselho municipal da criança e do adolescente,<sup>36</sup> dentre outros. Estes exemplos de obrigatoriedade traduzem o mínimo, pois é possível aos municípios potencializar a participação popular em muitas outras áreas, com diversos instrumentos.

A dimensão da transparência deve ser analisada com base no Art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição Federal e também na Lei 12.527/2011, conhecida como lei de acesso à informação, imperativa aos municípios. A transparência ativa significa disponibilizar prontamente às pessoas as informações previstas em lei, especialmente os municípios com mais de 10.000 habitantes que devem utilizar, para este fim, a *internet*. De qualquer forma, nada obsta, ao contrário, se requer, que os municípios sem esta obrigação assim procedam. Mais do que isto, é de grande relevo que mais informações, além das obrigatórias, sejam disponibilizadas a todos, o que vai depender de cada administração local.

Esta dimensão entrelaça-se com a democracia participativa e com a responsabilização, a trazer a definição de democracia de Norberto Bobbio: “é o poder em público.” (BOBBIO, 2000, p. 386). Quanto maior o fluxo de informações ao povo, maior a participação e o controle sobre os gestores e a máquina administrativa.

Ao lado da transparência ativa encontra-se a transparência passiva, a fazer com que as informações formalmente requeridas – via processo administrativo

---

<sup>31</sup> Lei Federal Complementar 101/2000.

<sup>32</sup> Lei Federal 10.257/2001.

<sup>33</sup> Lei Federal 8.080/1990.

<sup>34</sup> Lei Federal 8.742/1993.

<sup>35</sup> Lei Federal 11.947/2009.

<sup>36</sup> Lei Federal 8.069/1990.

formal tradicional ou formulário eletrônico – por qualquer cidadão seja disponibilizada dentro dos prazos legais, sem exigências desnecessárias e sem complicações, com o máximo de clareza.

Por fim, a dimensão da responsabilização ou *accountability* afirma-se com as demais. Requer o funcionamento do chamado sistema de controle interno, com o objetivo de prevenir irregularidades e que requer uma funcionalidade autônoma no interior da administração pública. Juntamente com o controle externo, realizado pela Câmara de Vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, completa o sistema de controle previsto na ordem constitucional às municipalidades.<sup>37</sup> Naturalmente, trata-se da *accountability* horizontal.

A responsabilização ou *accountability* vertical ocorre nos processos eleitorais, fruto da autonomia política gozada pelos municípios. Entretanto, observa-se que os diversos instrumentos de democracia participativa também reforçam a responsabilização, em ambas as perspectivas.

A concretização de uma boa governança local correlaciona-se integralmente com uma boa administração pública, cujo direito pode ser considerado um direito fundamental, a seguir o caminho teórico trilhado por Juarez Freitas (2009, p. 9). Mais do que isso, as dimensões de uma boa governança se atrela e reforça os direitos fundamentais consignados na Constituição Federal de 1988, como o regime democrático e a democracia participativa, o direito à informação e o Estado de Direito.

Diante das considerações postas é plenamente visível o enorme campo de possibilidades que cada município possui para efetivar uma boa governança, o que é possível em razão do plexo de autonomias gozadas por este imprescindível ente federado. Longe de ser uma solução posta, é essencial que cada município, consoante as suas particularidades e singularidades, busquem permanentemente o caminho para se aprimorar a governança local e alcançar o melhor possível de uma boa governança.

## **5 Considerações finais**

---

<sup>37</sup> Art. 70 a 75 da Constituição Federal.

Com base nas reflexões feitas neste artigo é possível chegar às seguintes conclusões:

I – O estudo da governança é algo recente, ocorrido nas últimas três décadas, impulsionado especialmente pelos trabalhos do Banco Mundial. Não obstante a mesma origem etimológica, a governança não pode ser confundida com o governo ou governabilidade, estas adstritas à espacialidade estatal;

II – A palavra governança remete a uma conceituação que extrapola a dimensão estatal do exercício do poder, na ideia de uma articulação permanente com os mais diversos atores sociais e econômicos na utilização dos recursos existentes em prol do desenvolvimento.

III – Entretanto, a governança também pode ser má, o que conduz à definição do que seja uma boa governança. Para tanto, quatro dimensões são analisadas pela sua essencialidade: regramento jurídico (Estado de Direito), democracia participativa, transparência e *accountability* ou responsabilização.

IV – O Estado de Direito ou o devido regramento jurídico requer a existência de normas jurídicas precisas e claras a nortear o desenvolvimento e disciplinar a relação com as pessoas e os agentes econômicos, com o mínimo de estabilidade e previsibilidade. Quando se tem por base o desenvolvimento numa economia de mercado esta dimensão acaba por ser essencial diante dos atores privados que conduzem ao desenvolvimento econômico.

V – A democracia participativa é compreendida mediante os seus instrumentos de participação e controle social sobre a máquina pública, a se sobressair instrumentos vinculantes ao gestor (plebiscito, referendo e conselhos deliberativos) ou não vinculantes (conselhos consultivos, ouvidorias, consultas públicas e audiências públicas). De qualquer forma, em momento algum se busca diminuir ou desconsiderar o insubstituível espaço da democracia representativa, mas aumentar a legitimidade das ações governamentais com o maior grau possível de interação social. Trata-se de dar concretude máxima ao Estado Democrático de Direito consubstanciado na Constituição de 1988.

VI – A transparência, prevista no art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição e regulamentada pela Lei Federal 12.527/2011, radicaliza o princípio da publicidade, a trazer o dever não somente de uma transparência passiva, com a disponibilização de todas as informações requeridas pelos cidadãos que não estejam classificadas como sigilosas, mas também o dever de uma transparência ativa, com a permanente

divulgação – mormente com os sítios na internet – de informações essenciais para o controle social da máquina administrativa (contratos administrativos, estrutura e competências legais, editais de licitação, despesa pública em tempo real, dentre outras).

VII - Por fim, a responsabilização ou *accountability* tem por pressuposto o dever de prestar contas de todos aqueles que fazem a gestão de recursos públicos, com base no controle da própria administração. Há a *accountability* vertical, que ocorre nos processos eleitorais, como também a *accountability* horizontal, que na ordem jurídica brasileira tem por escopo os processos de controle interno e externo, este último com o apoio dos tribunais de contas.

VIII – Com o objetivo maior de ponderar critérios gerais de avaliação da existência de uma boa governança em nível local parte-se dessas quatro dimensões da boa governança, analisadas com fulcro na administração municipal, para apontar a existência ou não de uma boa governança local.

IX – Assim, restará presente a boa governança municipal, com fulcro na administração pública local, quando existentes, em máxima intensidade, o devido regramento normativo para o desenvolvimento; uma efetiva transparência quanto ao acesso às informações públicas; a utilização de instrumentos da democracia participativa a fim de conferir legitimidade às decisões governamentais; e a responsabilização ou *accountability* vertical e horizontal diante da gestão dos recursos públicos.

X – A efetivação de uma boa governança local também concretiza o direito a uma boa administração, que pode ser considerado um direito fundamental, a reforçar outros importantes direitos fundamentais, como o regime democrático e a democracia participativa, o direito à informação e o Estado de Direito.

## **Referências**

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manolo, 2003.

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? *Regulation & Governance*, vol. 4, p. 113-134, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/abstract>>.

Acesso em: 03 jun. 2014.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CARIÑO, Ledivina. The Concept of Governance. *From Government to Governance* (UN Public Administration Network), 2004. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre a Governança*, 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1401709632668&from=EN>>.

Acesso em: 16 mai. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf)>.

Acesso em: 17 mai. 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz: Editora IPR, p. 289-306, 2010.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na Elaboração e Execução de Políticas Públicas. *Revista do Direito* (UNISC), v. 37, p. 116-130. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/issue/view/134>. Acesso em 11 jun. 2014.

DOORNBOS, Martin. "Good Governance": the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, vol. 57, p. 3-17, 2003. Disponível em: <<http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/670A1/documents/MDoornbos-GoodGovernance-Metamorphosis.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

FREITAS, Juarez. *Discricionairidade Adminstrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, 2013. Disponível em: <[www.scribd.com](http://www.scribd.com)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006. <<http://conpedi.org.br/manuel/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

HYDEN, Goran; COURT, Julius. Governance and Development. *World Governance Survey Discussion Paper* 1, 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manuel de Mello. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. *Governança Pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013.

MILAKOVICH, Michael E. *Digital Governance: new technologies for improving public service and participation*. New York: Routledge, 2012.

MINISTRY OF FINANCES OF NETHERLANDS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: *FEE Public Sector Conference*, 9<sup>th</sup>, 2000 Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2014.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: Head of Publications Service, 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/governance-development/31857685.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v024/24.4.plattner.html>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

PRADHAN, Rudra P.; SANYAL, G.S. Good governance and human development: evidence from Indian States. *Journal of Social and Development Science*, vol. 1, nº 1, p. 1-8, 2011. Disponível em: <<https://www.econbiz.de/Search/Results?lookfor=%22Journal+of+social+and+development+sciences+%3A+JSDS.%22&type=PublishedIn&limit=20>>. Acesso em: 02 maio 2013.

PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*, 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_background\\_papers/bp2004\\_4.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

RHODES, R. A.W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996. Disponível em: <[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721\\_gouvernance/2.2.Rhodes\\_1996.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2014.

SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. *Estudos Jurídicos (UNISINOS)*, v. 40, p. 72-78, 2007.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. Vol. 50, p. 17-28, 2002. Disponível em:

<<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

UNIÃO EUROPÉIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2002. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reconceptualizing Governance*, 1997. Disponível em:

<<ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>>.

Acesso em: 01 jun. 2014.

WEB GALLERY OF ART. Disponível em:

[http://www.wga.hu/html\\_m/l/lorenzet/ambrogio/governme/index.html](http://www.wga.hu/html_m/l/lorenzet/ambrogio/governme/index.html). Acesso em: 04. abr. 2014.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em:

<[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

WORLD BANK. *Managing development: the governance dimension*. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em:

<[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2014.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em 03 fev. 2014.