

As Implicações dos *Stakeholders* Sociais na Administração Pública Contemporânea

Emerson Ademir Borges de Oliveira*

Miguel Angelo Aranega Garcia**

*Introdução. 1 Bases da governança corporativa aplicada à gestão pública.
1.1 Perspectivas de uma gestão pública eficiente: o dever da boa administração.
2 Stakeholders sociais e implicações na Administração Pública contemporânea.
Conclusões articuladas. Referências.*

Resumo

O presente artigo tem por objetivo central propor inicial discussão acerca da governança e da responsabilidade corporativa no ambiente na Administração Pública, adjudicando ênfase no conceito administrativo de eficiência e sua relevância para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, a governança desponta no mundo globalizado como uma das novas faces do controle de uma conduta ética, responsável e com vistas à promoção de uma gestão sustentável. Sob a influência desse novo estilo de governança pública pautado em premissas de direito privado, dedicou-se à pesquisa exploratória, a partir de levantamento bibliográfico sobre o tema em questão. Por meio de contraponto entre os pensamentos de Bresser-Pereira, Meirelles e Paes de Paula, a minimização das diferenças e conflitos de interesse, partidários ao alinhamento dos aspectos da eficiência administrativa, promove-se o zelo das organizações públicas, de modo a favorecer um olhar holístico sobre a temática apresentada. Pauta o estudo uma moldura analítico-crítica, em que a ideia é ultrapassar as barreiras da dogmática estabelecida, a fim de formular análise de controle da população na gestão pública (*stakeholders* sociais).

Palavras-chave: Administração Pública. Eficiência. Governança corporativa. *Stakeholders* sociais.

* Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Coordenador-Adjunto e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Marília. Advogado e parecerista.

** Mestrando em Direito pela Universidade de Marília. Pós-Graduado em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina. Professor da Faculdade Pitágoras. Procurador jurídico da Câmara Municipal de Londrina.

Implications of Social Stakeholders in Contemporary Public Administration

Abstract

The main goal of this article is to propose an initial discussion about governance and corporate responsibility in the public administration environment, emphasizing the administrative concept of efficiency and its relevance to national development. In this context, governance emerges in the globalized world as one of the new faces of the control of an ethical conduct, responsible and aiming at the promotion of sustainable management. Under the influence of this new style of public governance based on private law premises, it was dedicated to the exploratory research of the theme, based on a bibliographic survey on the subject in question. By contrasting the thoughts of Bresser-Pereira, Meirelles and Paes de Paula, the minimization of differences and conflicts of interest, in favor of the alignment of aspects of administrative efficiency can promote the zeal of public organizations, in order to favor a holistic look at the theme presented. It guides the study by an analytical-critical framework, in which the idea is to overcome the barriers of established dogmatics, in order to formulate population control analysis in public management (social stakeholders)

Keywords: *Public administration. Efficiency. Corporate governance. Social stakeholders.*

Introdução

A atuação eficiente do Estado é tema frequentemente debatido. Dentre as várias questões objeto de debate, merece destaque a adoção de práticas de gestão estatal que promovam o bem-estar comum.

O presente estudo foi desenvolvido com o intuito de refletir sobre a governança corporativa, algo amplamente difundido em outras áreas de conhecimento, dedicado a programas e políticas de gestão empresarial com base em princípios éticos, responsabilidade social e transparência e sua aplicação na Administração Pública.

Assim, visa abordar as técnicas de governança corporativa, embrionariamente pertencentes ao direito privado e, dessa forma, contribuir para a percepção do fenômeno jurídico enquanto modificador e garantidor de um elemento ativo de realização do bem comum, traçando as diretrizes básicas para a efetividade na gestão pública e a consecução das atividades em prol da população.

Para desenvolvimento deste trabalho, foi utilizado o método indutivo, partindo do levantamento bibliográfico, da coleta de informações em doutrina e na legislação nacional, além de artigos científicos sobre o tema em questão. Após a reunião das bases teóricas, a pesquisa dividiu-se em três momentos. De início, a compreensão dos pilares da governança corporativa aplicada na gestão pública. Em um segundo momento, a perspectiva da eficiência administrativa com enquanto dever da boa administração. Por fim, os novos direitos que surgiram, advindos do próprio ideal de democracia encartado pelo texto constitucional, como os “*stakeholders* sociais”, guiado pela participação efetiva da sociedade na condução de políticas públicas e de próprio controle da Administração, parte interessada do processo de gestão.

Por meio da análise da gestão estatal, busca-se aplicar as práticas de governança privada, abordando a sua efetiva implantação e propondo um conceito de gerenciamento de processos adequado ao atual cenário de crise que circunda o âmbito público, visto que é possível observar um afloramento das instituições de governança, na medida em que o exercício da cidadania se agiganta frente à onda de escândalos envolvendo corporações no Brasil e no mundo. Isso porque,

na proporção em que a sociedade toma conhecimento de fatos incompatíveis com os ideais de democracia, definem-se mecanismos de monitoração de seus governantes, na tentativa de controle de deliberada delegação de poder.

1 Bases da governança corporativa aplicada à gestão pública

A governança corporativa pressupõe que a transparência na gestão leva à transparência na condução de determinada organização. Esse tema ganhou destaque a partir da década de 1980 nos EUA, quando os fundos de pensão pressionavam as corporações para que tivessem mais transparência na divulgação de informações, o que resultou em uma maior fiscalização dos investidores sobre a atuação dos gestores dessas companhias (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1.266). Tal forma de gestão implicou um maior controle por parte dos acionistas sobre os rumos das companhias o que, por consequência, aumentou a participação desses investidores na gestão e condução das empresas.

Para Machado Filho (2016, p. 35), dentre os princípios da governança, destaca-se a responsabilidade corporativa, ao prever aos agentes de gestão que pautem suas condutas de modo a zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzindo as externalidades e aumentando as iniciativas positivas. Com essa base, a responsabilidade corporativa conduz as empresas a realizar negócios de maneira a atingir seus objetivos por meio de práticas que respeitem os princípios éticos, legais e comerciais do meio social em que está inserida. E, nesse contexto, “a minimização de assimetrias e conflitos de interesses à delegação de poder é o desafio central das práticas de governança em qualquer tipo de organização” (*Ibidem*, 2016, p. 32).

No Brasil, o estudo sobre governança corporativa ganha especial relevância a partir dos anos 1990, durante o governo Collor, quando houve um grande número de falência de empresas e liquidação pelo Banco Central de grandes bancos e que trouxe à lume inúmeros esquemas de fraude nos registros e padrões contábeis (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1267). A governança corporativa, como meio de gestão das organizações estatais, foi acelerada pelo processo de globalização, privatização e desregulamentação na economia.

Com o país inserido em uma economia de viés marcadamente neoliberal, passou-se a defender que a gestão corporativa deveria ser aplicada à condução da máquina pública, especialmente na perspectiva desenvolvida a partir da transição de um Estado convencional para um novo modelo estatal. Esse novo modelo, neoliberal, propõe a existência de Estado enxuto, minimizado e com inspiração no Estado Liberal, pautado na desestatização da economia e na autonomia da ordem privada (ROSSIGNOLI; SOUZA, 2019, p.391).

Com a exigência de um mercado cada vez mais consciente, aliado a um novo modelo político e de desenvolvimento econômico, muitas organizações têm aderido às práticas de governança corporativa. Entretanto, a sociedade anseia por práticas de governança não apenas nas empresas privadas, mas também nas de natureza pública.

A governabilidade se constitui como a estruturação política, econômica e social para se efetivarem as condutas da administração, ao passo que a governança compreende os mecanismos destinados à eficiência e à implementação das ações – “capacidade administrativa de governar” (SIQUEIRA; ROSELEN, 2017, p. 668).

Governabilidade não é sinônimo de estabilidade política, mas sim da capacidade que determinada sociedade tem de enfrentar os desafios e as oportunidades que se apresentam em determinado momento (PRATS; LASANGNA, 2009 *apud* BENEDICTO *et al.*, 2013, p. 288).

[...] o modo como as sociedades enfrentam os desafios e as oportunidades (governabilidade) depende de suas qualidades institucionais existentes (a governança), que está manifestada no conjunto de normas, crenças, convicções e procedimentos que regulam a vida coletiva de uma sociedade ou comunidade. Assim, a governança é o primeiro determinante da governabilidade, que soma às capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais, às capacidades do governo e da qualidade das lideranças que atuam na sociedade, no Estado, no mercado e nas organizações. (PRATS; LASANGNA, 2009 *apud* BENEDICTO *et al.*, 2013, p. 288)

Nesse contexto, há um movimento no sentido de se pautar a gestão do setor público em empreendimento de rentabilidade, não sob uma perspectiva de lucratividade, mas uma busca por maior eficiência da Administração na condução de suas atividades precípuas. Isso porque, ainda que se discuta o atual cenário de desestatização de alguns setores, a gestão ativa do Estado é tarefa a ser perseguida pelo Estado brasileiro.

Trata-se, em verdade, de uma mudança na gestão política; refere-se à forma como as corporações são administradas. Para Matias-Pereira (2010, p.112), as mudanças trouxeram a inserção de novos métodos de atuação, em especial de administração e gerenciamento, fato que não se encontra limitado às instituições privadas, mas também é premissa de atuação da Administração Pública.

As relevantes transformações de políticas gerenciais na Administração Pública ocorridas nos últimos tempos promoveram uma gestão pública voltada para os resultados, eficiência da prestação dos serviços público e atendimento do interesse público (interesse coletivo). Os princípios da governança corporativa a serem aplicados pelas instituições privadas, também passaram a ser replicados pelo poder público (SIQUEIRA; ROSELEN, 2017, p. 666).

1.1 Perspectivas de uma gestão pública eficiente: o dever da boa administração

Um dos desafios atuais é dotar a máquina pública de uma gestão que a todo instante possa atingir a eficiência. No Brasil, a eficiência adquiriu força normativa ao ser alçada à condição de princípio fundamental da Administração Pública pela Emenda Constitucional 19, de 1998, que a incluiu entre os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.¹

Nesse sentido, a previsão constitucional do princípio da eficiência gerou um sem-número de obrigações positivas ao Estado. O mais moderno princípio da Administração já não contenta que a função pública seja desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório para seus membros.

Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica (MEIRELLES, 1995, p. 91).

1 A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja, quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver, por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio da Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência (CARVALHO FILHO, 2013, p. 30).

Segundo essa tríplice linha proposta por Meirelles, além da eficiência administrativa na prática de atos pela Administração Pública, exige-se, ainda, a prospecção de uma eficiência econômica. Diante dessa realidade, para que a empresa, ainda que de natureza pública, atue como instrumento de desenvolvimento, é necessário que haja uma quebra de paradigma, de modo a modernizar sua atuação no mercado.

Para Justen Filho (2014, p. 222), a eficiência administrativa não é semelhante à eficiência econômica. Em uma empresa privada, as finalidades perseguidas privilegiam a busca do lucro. Em sentido contrário, a atividade estatal procura a melhor eficiência no desempenho, impondo como dever à Administração evitar o desperdício e a falha.

No contexto atual, a eficiência é vista como instrumento de efetivação da cidadania contra falhas e omissões do Estado, repercutindo na melhoria da gestão da coisa pública no interesse da sociedade. A Administração tem pautado suas condutas para obtenção de resultados e adequada prestação do interesse público (SIQUEIRA; ROSELEN, 2017, p.666).

A própria Administração Pública brasileira passou a adotar princípios da boa governança corporativa como matriz para assegurar condições de governabilidade e gestão eficiente, postulado do dever de “boa administração”.

Na busca da gestão de excelência, pauta-se na adoção de práticas de governança corporativa, visando atender aos interesses da própria Administração e de seus principais atores (agentes públicos e comunidade em geral), na atribuição ética de respeito aos seus direitos e promoção do máximo de eficiência.

Assim, a eficiência administrativa passa pela garantia de “sustentabilidade política e participação e controle social com a finalidade de superar o insulamento burocrático, de combater a falta de responsabilidade política e administrativa e de prevenir a corrupção nos setores públicos” (*Ibidem*, 2017, p. 667-668).

A concepção de como os processos gerenciais atuam de forma a instruir o agente público no desenvolvimento de uma gestão satisfatória, com qualidade e eficiência, visam ao atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Todavia, as atividades gerenciais adotadas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos, no mais das vezes, não se refletiram na promoção da eficiência (*Ibidem*, 2017, p. 667-668). Em contraposição, a ineficiência do Estado em criar um núcleo estratégico com o melhor desempenho possível de suas atribuições obstaculizou o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Assim, a partir da Lei 12.846/2013, estabeleceu-se uma visão ponderável na doutrina acerca do questionamento da inserção do estudo da ética na economia, com a adoção de medidas para promover um comportamento empresarial em conformidade com o direito (SEN, 1999, p. 94), “pondo em xeque a própria teoria da escolha social dominante, duvidando da possibilidade de definição de um ótimo social apenas em função do aumento de riqueza total e propugnando por uma revisão ética do conceito de racionalidade econômica”.

En este recorrido hemos podido comprobar las dificultades con las que se ha encontrado el poder político para involucrar a las empresas en la realización de los principios y valores con dimensión social, es decir, aquellos que tienden a la realización de la igualdad sustancial y la justicia social. Las empresas se han mantenido ajenas a los mismos por entender que son incompatibles con sus propios fines, que se concretan en la maximización de ganancias y en la productividad. Una dificultad que es más evidente en aquellos ámbitos en los que existe una mayor debilidad institucional para actuar en el mercado. (FERNÁNDEZ, 2012, p. 185)²

2 Nesta jornada, pudemos verificar as dificuldades encontradas no poder público para envolver as empresas na realização dos princípios e valores com dimensão social, ou seja, aqueles que tendem à realização de igualdade substancial e justiça – social. As empresas permaneceram alheias a eles porque entendem que são incompatíveis com seus próprios objetivos, concretizados na maximização do lucro e na produtividade. A dificuldade mais evidente está nas áreas em que há maior fragilidade institucional para atuar no mercado (FERNÁNDEZ, 2012, p. 185, – com tradução livre do autor a partir do original).

A Lei de Anticorrupção Empresarial, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, exsurge como manifestação legislativa de um sistema de proteção da administração pública. Surge, assim, a necessidade de reavaliar as ações do poder público que visam combater a corrupção não apenas no plano estritamente normativo, mas também na adoção de uma postura anticorruptiva.

Conforme disposto no art. 5º da Lei, constituem atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra compromissos assumidos pelo Brasil.

A adoção de programas de governança, tal como demonstrado, mostra-se, entre outras finalidades, como mecanismo de “eficiência social”, na medida em que permite a maximização dos recursos em atendimento às exigências da população, combatendo o gasto indevido e deliberado de verbas, que poderão se reverter em favor do bem-comum. (FERNÁNDEZ, 2012, p. 175)

Ressalta Bagnoli (2017, p. 204) que “a corrupção, geralmente, implica gastos a mais pelo Estado, que, ao pagar sobrepreços, acaba deixando de alocar recursos necessários e importantes para a sociedade, simplesmente para pagar pela corrupção; perde-se, portanto, toda a sociedade”.

A atuação do agente público se pauta, cada vez mais, na adoção de políticas governamentais de cuidado, que assegurem a execução dos serviços públicos com presteza e perfeição, bem como a própria proteção da Administração e de seus dirigentes da prática de delitos e atos de improbidade, minimizando riscos de eventual responsabilidade legal.

Nessa perspectiva, o programa de governança aplicado na gestão pública assume papel fundamental, na medida em que auxilia na mudança de comportamento dos agentes, na tentativa de afastar a influência política que circunda as relações administrativas.

Em sentido análogo, a aplicação da teoria de Douglas North (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p.98) traz a ideia de desenvolvimento econômico por meio do tempo, visto que “os valores organizacionais se alteram apenas gradualmente, e não é a imposição de regras formais ou informais que alterará os modelos mentais das partes envolvidas”.

O governo responsável está relacionado com a essência do poder público, pois visa assegurar o desenvolvimento sustentável, o respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito aos direitos sociais, a democracia no Estado de Direito e o sistema de governo transparente e responsável. (SIQUEIRA; ROSELEN, 2017, p. 667-668)

Cumprindo observar que, apesar de não haver uma norma explícita sobre o direito à boa gestão pública, deve-se realizar uma análise conjunta da Constituição e seus princípios de probidade e eficiência com as demais espécies normativas: Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e outras espécies normativas previstas no ordenamento jurídico brasileiro e que direcionam a atuação do agente público (SIQUEIRA; ROSELEN, 2017, p. 674).

Espera-se, então, que, considerando em primazia a responsabilidade pública, ao interpretar o ordenamento jurídico brasileiro com foco na eficiência administrativa, o jurista consiga realizar análise contextualizada para examinar as atividades pautadas em premissas originariamente da iniciativa privada.

A temática apresentada, fundamentada, em linhas gerais, na investigação de um conceito de eficiência que se amolde ao modelo de gestão contemporâneo, mostra-se extremamente relevante na medida em que o dever de uma “administração de qualidade” é um objetivo e uma razão de ser do Estado brasileiro.

2 *Stakeholders* sociais e implicações na Administração Pública contemporânea

Em complemento ao objetivo traçado no tópico anterior, a análise pauta-se, agora, nos atores sociais envolvidos nesse processo.

No cenário brasileiro, a partir da Constituição de 1988, novos direitos surgiram, advindos do próprio ideal de democracia encartado pelo texto constitucional, “entre eles o de exercer o controle sobre a administração pública, de exigir ética, integridade (*compliance*), transparência (*disclosure*) e prestação de contas (*accountability*)”, e ainda o de participação efetiva da sociedade na condução de políticas públicas (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1264).

Paradoxalmente, Kissler e Heidemann (2006, p. 482), analisando o sistema de governança na Alemanha, destacam a importância dos atores sociais para concepção do conceito em que “os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança”. Complementa o estudo, pela decisiva transição do Estado gestor, com critério hierárquico, com ingerência na sociedade, para o Estado participativo, que atua em conjunto com a sociedade e demais organizações empresariais, por meio de parcerias que busquem a melhor atuação na gestão do bem público (*Ibidem*, p. 486).

Essa vertente alternativa alinha a Administração Pública às novas perspectivas, de maneira a contemplar a necessidade da relação Estado-sociedade de forma mais apropriada. Dentro desse horizonte, a gestão é encarada como “ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado” (PAES DE PAULA, 2005, p.37).

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p.9), por exemplo, ao avaliar a evolução dos modelos administrativos públicos, demonstraram que além dos padrões básicos de gestão (patrimonialista, burocrático e gerencial), a Administração Pública tem se direcionado para um novo modelo, que opera por meio de programas multiníveis e esferas de governo.

Esse novo direcionamento se fundamenta num padrão “societal, marcado por experiências alternativas e mais participativas de gestão pública” (*Ibidem*, 2010, p.16). A adoção de novas práticas estatais se corrobora, então, pelas ações possibilitadas pelo texto constitucional. Ou seja, com o intuito de privilegiar a realização “de parcerias internas e externas ao Estado, tanto entre os níveis de governo (vertical), quanto entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal), bem como, com outros parceiros, mobilizados e articulados em torno de um problema de interesse público” (*Ibidem*, 2010, p.16), o Estado evidencia-se dentro de um contexto de rede, o qual favorece nova concepção entre o próprio Estado e a sociedade.

É a partir dessa nova relação (Estado x sociedade civil) que o processo se faz pragmático, haja vista que tal processo implica um “Estado mais flexível, descentralizado, consolidado em rede, existindo a participação de diversos atores” (*Ibidem*, 2010, p.16).

A partir dessa nova relação estabelecida, caminha-se para a concepção de governança corporativa aplicada na gestão pública, que se refere “à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns”, com aperfeiçoamento dos meios de interlocução dos diversos atores da sociedade, “ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos” (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1264).

O Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482)

Para Bresser-Pereira (2008, p. 400), a governança envolve um processo mais amplo do que o de governo, na medida em que transmite a ideia de que “as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões”.

Nesse contexto, denota-se que a Administração Pública utiliza de diversas práticas oriundas da governança corporativa. Contudo, há de se destacar a postura assumida pela sociedade civil nesse processo. O papel da sociedade, mecanismo fiscalizador dos atos de gestão, como parte interessada a legitimar as ações da Administração.

O conceito de stakeholder favoreceu o reconhecimento dos atores sociais que interagem, possuem interesses associados ou interferem nas decisões da empresa. As empresas passaram, então, a desenvolver estratégias de relacionamento com o público interessado (SAUERBRON; SAUERBRON, 2011, p.440).

Seja no setor público ou no setor privado, as funções básicas da governança são as mesmas: gestão de políticas governamentais, o exercício do poder e o controle na sua aplicação, a participação dos *stakeholders*, a conciliação dos interesses internos e/ou externos, a transparências e lisura das ações, a prestação de contas, entre outras (BENEDICTO; GUIMARÃES JÚNIOR, PEREIRA; ANDRADE, 2013, p.290). É possível dizer, assim, que a qualidade de uma administração está sendo avaliada por critérios mais técnicos e menos políticos.

As sociedades definem os mecanismos pelos quais seus governantes são monitorados, por meio de um conjunto de regras formais resultantes da interação dos diferentes atores sociais. O exercício e o cumprimento da lei são função tanto do aparato legal existente, como a própria pressão informal exercida pela sociedade no cumprimento e melhoria dessas regras. (MACHADO FILHO, 2016, p. 33)

No tocante à atividade administrativa e procedimentalização, Justen Filho (2014, p. 353) ressalta que a atividade administrativa impõe, antes de outras iniciativas, que a Administração Pública promova consulta ao público, enquanto “ideia-mestra a contemporânea cidadania”. Daí decorre a necessidade de divulgar a instauração de procedimento destinado a editar normas regulamentares sobre temas determinados.

Conclui novamente o autor (*Ibidem*, 2014, p. 680) que submeter decisões a consultas públicas não se constitui em mera liberalidade do governante. Trata-se de imposição constitucional, eis que “o art. 1º, parágrafo único, da Constituição consagra a soberania popular e prevê a participação popular na adoção de decisões públicas”.

Como atores do meio ou mesmo no interesse da coisa pública, a atuação como cidadãos conscientes dos seus direitos, mas também dos seus deveres e, agentes protetores do meio ambiente, inclusive de forma proativa, demonstrando cidadania, civismo, ética e defesa do meio ambiente, que são assim, comportamentos essenciais e eficazes para que a comunidade se aperfeiçoe dentro de um mecanismo administrativo satisfatório.

Igualmente atores de interesse de todos, os agentes públicos, devem pautar suas ações como exemplares na medida em que a natureza pública das funções implica uma maior responsabilidade perante o bem-estar da sociedade.

Diante disso, a base de todas as atividades desenvolvidas pelos atores deve se pautar pelos princípios socialmente responsáveis, disseminando uma visão organizacional e social de interesse público fundamental para a sociedade.

O que deve se levar em conta, nessa perspectiva, é a satisfação dos grupos ou indivíduos que podem ser afetados pela postura da organização ou, no caso, tomada de decisão/ação pela Administração Pública.

Conclusões articuladas

A discussão proposta visou elencar brevemente alguns pontos-chaves para compreensão:

1. a partir da Constituição de 1988, novos direitos surgiram, advindos do próprio ideal de democracia encartado pelo texto constitucional, entre eles o controle sobre a Administração Pública eficiente, atuação ética e de integridade, gestão transparente, com participação efetiva da sociedade, consagrando a soberania popular;

2. o mais moderno princípio da Administração não se contenta com que a função pública seja desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório para seus membros;

3. o tema “governança” não simboliza um modismo efêmero. Por meio do diálogo entre os teóricos, evidenciou-se a importância das técnicas de governança corporativa que devem ser aplicadas à Administração Pública. Dessa forma, contribui para a percepção do fenômeno jurídico enquanto modificador e garantidor de um elemento ativo de realização do bem comum, visto que, ao se adotarem programas de governança, tem-se o mecanismo de “eficiência social”, permitindo o melhor uso dos recursos em atendimento às exigências da população, combatendo o gasto indevido e deliberado de verbas. A governança corporativa pressupõe que a transparência na gestão leva à transparência na condução de determinada organização, coaduna, pois, com o texto constitucional;

4. a eficiência é vista como instrumento de efetivação da cidadania contra falhas e omissões do Estado, e repercute diretamente na melhoria da gestão da coisa pública. Assim, aproximando o tema à proposta deste artigo, tem-se que a eficiência adquiriu força normativa autorizou a utilização de mecanismos adequados à estreita gestão do bem público, promovendo a gestão da Administração Pública de forma sustentável;

5. a atuação do agente público deve se orientar, cada vez mais, pela adoção de políticas governamentais de cuidado, que assegurem a execução dos serviços públicos com presteza e perfeição, bem como a própria proteção da Administração e de seus dirigentes da prática de delitos e atos de improbidade, minimizando riscos de eventual responsabilidade funcional;

6. atuação do *stakeholders* sociais, com a participação popular na adoção de decisões públicas, enquanto mecanismo fiscalizador dos atos de gestão como parte interessada a legitimar as ações da administração; logo, a sociedade define os mecanismos pelos quais seus governantes são monitorados;

7. A temática apresentada, fundamentada, em linhas gerais, pautou-se na investigação de um conceito de corporação e eficiência que se amolde ao modelo de gestão contemporâneo, enquanto fomentador da política de desenvolvimento sustentável, mostra-se extremamente relevante na medida em que o dever de uma “administração de qualidade” é um objetivo e uma razão de ser do Estado brasileiro.

Referências

- BAGNOLI, Vicente. **Direito Econômico e Concorrencial**, 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BENEDICTO, Samuel C. de; GUIMARÃES JÚNIOR, Ernani de Souza; PEREIRA, José Roberto; ANDRADE, Gustavo Henrique Nogueira. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, 2013, p. 286-300.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2 2008, p. 391-410.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 26. ed., São Paulo: Atlas, 2013.
- FERNÁNDEZ, Rosario Valpuesta. La responsabilidad social corporativa: una reflexión. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, PUCPR, v.3, n.1, jan./jun. 2012, p. 169-202.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- KISSLER, Leo e HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, mai./jun. 2006, p. 479-499.
- KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUAGAGNIN, Luis Alberto. **Novos caminhos da Administração Pública Brasileira**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun. 2010, p. 4-17.
- MACHADO FILHO, Cláudio Antônio Pinheiro. Governança e responsabilidade corporativa: interface e implicações no ambiente contemporâneo. In: FARIAS, Luiz Alberto de; LOPES, Valéria de Siqueira Castro (Orgs.). **Comunicação, governança e organizações**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e gestão social**, v.2, n.1, 2010, p.109-134.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.
- OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v.49, n.5, set./out. 2015, p.1263-1290.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005, p. 36-49.
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e a lei anticorrupção nas empresas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, jan./mar. 2015, p. 87-105.
- ROSSIGNOLI, Marisa; SOUZA, Francielle Calegari de. O princípio constitucional da livre concorrência frente à política do desenvolvimento sustentável. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, 2019, p. 388-415.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt. Estratégias de Responsabilidade Social e Esfera Pública: um Debate Sobre *Stakeholders* e Dimensões Sociopolíticas de Ações Empresariais. **Revista de Administração Pública**, v.45, n.2, 2011, p.435-458.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSELEN, André Vinícius. Governança do estado e o direito (dever) à boa administração pública: a regra da observância aos preceitos constitucionais. **Revista Argumentum**, v. 18, n. 3, set./dez. 2017, p. 665-678.