

# Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional

Frederico Lustosa da Costa<sup>1</sup>, Eduardo José Grin<sup>2</sup> e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior<sup>3</sup>

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.392>

O advento da pandemia de Covid-19 e as consequências econômicas, sociais e políticas do seu combate suscitam debates sobre a ação pública e os controles que sobre ela se exercem, levando a questionamentos sobre a permanência, o funcionamento e a eficácia dos mecanismos de *accountability* em tempos de calamidade.

Esta crise tem sido marcada pela necessidade de diferentes governos e da gestão pública atuarem com prontidão, transparência e eficiência na proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que devem se submeter aos mecanismos democráticos de controle. Estas dificuldades e tensões têm se mostrado especialmente acentuadas nos países emergentes, não tendo merecido, até o presente, a devida atenção dos meios científicos e políticos.

Com efeito, quem se ocupa de estudar os sistemas de controle da ação pública sabe que há sempre uma tensão entre a tempestividade das entregas, a eficiência da prestação e a efetividade dos controles. Isso se agrava em momentos de crise, em que emergências de qualquer natureza impõem prazos curtos para as entregas, prestação sub-ótima para os beneficiários e afrouxamento dos controles. O cidadão não pode esperar, os custos podem subir e o controle não pode dificultar a entrega emergencial. Tais são os dilemas vividos em 2020 – os trade offs entre tempestividade, eficiência e controle que tiveram que ser enfrentados pelos agentes públicos e pelos órgãos de controle para enfrentar a pandemia do Covid 19.

Obstáculo semelhante se impõe à tarefa de produzir conhecimento novo sobre fatos emergentes, sem que o recuo do tempo permita oferecer séries históricas consistentes, leituras diversificadas, inferências sólidas e análises aprofundadas. A rapidez dos acontecimentos requer a celeridade da ação e da reflexão, ou vice-versa. Num e noutro polo, o debate e a interlocução entre profissionais e acadêmicos ganham centralidade para a minimização de riscos e para formulação e implementação de alternativas.

Tais desafios impulsionam o dossiê dedicado ao tema do controle e da *accountability* no contexto da pandemia, cuja proposta e trabalhos abordam a forma como a administração pública no Brasil, Espanha e Estados Unidos vem lidando com essas questões sob dois enfoques. De um lado, a urgência de ações que a pandemia demanda para responder aos efeitos sociais, econômicos e sanitários provocados pela COVID-19. Por outro, em que medida os procedimentos necessários de respeito às leis e da transparência seguem sendo obedecidos sem gerar ônus à sociedade.

Um periódico científico devotado ao estudo da administração pública também precisa dar repostas rápidas aos questionamentos que nascem nos campos científico e profissional sobre o enfrentamento de uma determinada crise. Oferecer uma oportunidade de reflexão, debate e interlocução entre esses campos sobre temas relacionados à *accountability* e ao controle no contexto da pandemia foi o propósito da Revista da CGU com a publicação do dossiê.

Os sete artigos desta edição especial são contribuições primorosas sobre esse debate que gira ao redor da flexibilidade, inovação e rigidez de procedimentos na gestão pública. Este debate não é novo, pois desde o advento da chamada Nova Gestão Pública na década de 1980 as críticas sobre a incapacidade de os governos atuarem com prontidão, eficácia e efetividade só tem crescido. As diferentes visões sobre o quão profunda devem ser as mudanças na administração pública chegam mesmo a produzir incentivos que se contradizem.

1 Universidade Federal Fluminense

2 Escola de Administração de Empresas de São Paulo

3 Universidade Federal do Rio de Janeiro

Àqueles preocupados com o avanço da alegada ineficiência, custos afundados nas burocracias públicas e o crescimento da corrupção, o enrijecimento do controle em seu viés punitivo surge como alternativa. O efeito mais deletério dessa visão sobre o funcionamento da administração pública e sobre o comportamento dos agentes públicos já ficou conhecido no Brasil pela sugestiva expressão do “apagão das canetas”. Uma lição aqui essencial é que controle não é sinônimo de punição, pois pode fortalecer a paralisia e ineficiência da gestão pública que se busca corrigir.

Uma leitura mais orientada pela importância dos resultados gerados pelos governos tende a fortalecer a necessidade da transparência, pois esse seria o caminho para a sociedade enxergar como e por que certas iniciativas são adotadas. No jargão da Nova Gestão Pública essa visão incentivou posturas do tipo “deixem os gestores administrarem” por meio da delegação de responsabilidades e flexibilização de controles. O aprendizado mais importante é que governos não são empresas e lógicas de devolução para a linha de frente não podem prescindir de controles quando se a administração é pública e voltada para o interesse de toda sociedade. Controles não representam custos, mas são essenciais para evitar más condutas que podem penalizar o interesse público.

Se estas duas compreensões são polos em tensão permanente em tempos normais, o que dizer em contextos em que a urgência da tomada de decisão requer ainda mais controle com uma maior capacidade de transparência para a coletividade? A pandemia da COVID-19 provocou, de forma inesperada, a necessidade desta reflexão. Os artigos dessa edição especial mostram, por diferentes perspectivas, níveis de governo e instituições públicas, essa tensão. Ademais, os trabalhos mostram a importância de mesclar a produção do conhecimento entre a academia e os *practitioners*, o que se evidencia pelas autorias.

As pesquisas zelosamente realizadas pelas autoras e autores foram elaboradas no calor dos acontecimentos, o que captura o fenômeno em plena conjuntura na qual ocorrem os eventos. Leitoras e leitores terão a oportunidade singular de contato com trabalhos produzidos nessa conjuntura, o que valoriza ainda mais as reflexões geradas.

A diversidade dos artigos quanto às origens das suas autorias, objetos de análise e perguntas de pesquisa mostram como a discussão sobre transparência e controle é essencial para analisar a gestão pública. Ressalte-se igualmente que todos os artigos são empiricamente robustos, pois por meio de diferentes procedimentos de pesquisa são desvelados os caminhos adotados por governos e instituições públicas no Brasil e no exterior para lidar com a pandemia. A riqueza da discussão teórica e das informações disponibilizadas para as leitoras e leitores é profundamente inspiradora sobre as possibilidades e o alcance da agenda de investigações sobre os temas do controle e da transparência.

No artigo “*Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais*” Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix discutem se a pandemia colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil. Constatou-se que o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais foi impactado. Apesar de avanços legais, a pesquisa mostra como o direito de acesso à informação pública requer vigilância para que crises como a pandemia não sirva para minar esta conquista democrática, mas sim para reforçar a importância do acesso à informação e de transparência para a superação de momentos de crise.

No trabalho “*Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19*”, José Antônio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp e Marcelo Santos Amaral discutem a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da COVID-19 pelos municípios-capitais do Brasil. A análise é realizada com base em três rankings elaborados pela Transparência Internacional Brasil. Constata-se que os indicadores de transparência apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados. Contudo, os dados sugerem que as ações governamentais para promover a transparência não foram motivadas pela pandemia.

A pesquisa “*Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União*” de Gilson Piqueras Garcia se apoia em relevantes recursos de econometria. Seu objeto de análise são as denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União para denunciar supostas irregularidades, em situações de emergência ou estado de calamidade pública entre 1997 a 2020. Busca construir um modelo explicativo que relaciona variáveis independentes do processo e a variável dependente decisão. O artigo finaliza propondo um modelo preditivo sobre decisões para esse tipo de situação.

O artigo “*Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19*” escrito por Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira discute as consequências da pandemia nos setores regulados de energia elétrica e transporte e seus reflexos nos contratos. A pesquisa indica que fatores

precisam ser considerados quanto aos pedidos de reequilíbrio para preservar a transparência dos mecanismos adotados pelos órgãos envolvidos, levantamento prévio de riscos específicos de cada setor regulado e o comportamento das variáveis-chave do contrato em decorrência da crise.

Em “*Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno*”, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira, Sandro Zachariades Sabença descrevem as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno estaduais e federal, a partir de uma classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE. Consta-se que as iniciativas de *accountability* vinculadas à ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

O artigo “*La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España*” de Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto analisa este processo na administração nacional, das comunidades e cidades autônomas. Parte-se de uma abordagem neoinstitucionalista que considera os efeitos das mudanças normativas por meio do isomorfismo e como elas afetam a tomada de decisão. Dentre os resultados mais importantes, pode-se destacar que quase todas as instituições estudadas têm aproveitado as flexibilidades da legislação de compras para gerar ambiguidades que lhes permitem extrapolar temporariamente as obrigações de informação e publicação, bem como que as mudanças regulatórias têm influenciado tanto a legislação aprovada e quanto os procedimentos administrativos adotados.

No trabalho “*Accountability and trust in government: what's next?*”, a professora Kathryn E. Newcomer parte da experiência estadunidense para discutir sobre a relação entre o exercício da *accountability* e a capacidade de produção de evidências críveis para o aumento da confiança nos governos e nas instituições públicas no contexto pós-pandemia. No trabalho, apresenta os elementos facilitadores do exercício da *accountability* indicando a centralidade da produção e uso de evidências para que governos consigam demonstrar seu compromisso com a *accountability* e aumentar a confiança dos cidadãos. Analisando, então, a situação das estruturas legais e o suporte para os mecanismos de *accountability* e de produção de evidências no nível federal do governo nos EUA, aponta desafios e oportunidades que podem ser generalizáveis para outros países. Convencer líderes do setor público do valor da transparência pode representar tanto um obstáculo quanto uma oportunidade. Operar agências governamentais eficazes, adaptáveis e equitativas nunca é fácil, o que será ainda mais desafiador frente aos problemas ambientais globais e às crises naturais e humanas que a gestão pública continuará a enfrentar. Construir essas capacidades não é uma opção, mas um imperativo para ampliar a transparência, a produção e o uso de evidências críveis e a confiança nos governos.

Apresentados os sete artigos do dossiê especial, fica o convite para que o público interessado se aproprie do excelente debate produzido sobre controle e *accountability* na gestão pública. O momento para atualizar nossas referências sobre esse campo de investigação e de atuação governamental não poderia ser mais oportuno. A pandemia tem mostrado o quão indispensável é a atuação do Estado em contextos de crise que afetam as sociedades e aprofundam as iniquidades. Nesse sentido, qualificar a gestão pública se torna uma exigência. Os trabalhos aqui apresentados enriquecem de forma decisiva nesse debate.

Boa leitura!

**Frederico Lustosa da Costa**, doutor em Gestão

 <https://orcid.org/0000-0002-5298-7156>

Doutor em Gestão em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Lisboa, Portugal. Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Brasil, e em Comunicação Política pela Universidade Paris I (Pantheon-Sorbonne), Paris, França. Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Editor-Chefe da Revista Estudos de Administração e Sociedade, ex-presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração.

## Eduardo José Grin

iD <https://orcid.org/0000-0002-0488-8487>

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Especialista em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil. Graduação em Ciências Sociais. Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia (EAESP), São Paulo, e da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG), Brasília, as duas instituições ligadas à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/Fundação Getúlio Vargas/São Paulo) onde desenvolve pesquisas nas áreas de federalismo, relações intergovernamentais, governos locais e políticas públicas. Atua como consultor em projetos de modernização administrativa e gerencial de instituições públicas. Consultor de instituições como UNESCO, *Comunitas*, *Latin American Council for Development Administration*, *World Bank*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, SEBRAE, Instituto Natura, Embaixada Britânica no Brasil e *Global Initiative for Fiscal Transparency*. Autor e coautor de livros e artigos em revistas de referência nacionais e internacionais no campo da ciência política e administração pública. Participa de diversas redes de pesquisa entre universidades em países ibero americanos com que desenvolve projetos editoriais e projetos de investigação.

email: [eduardo.grin@fgv.br](mailto:eduardo.grin@fgv.br).

## Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

iD <https://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil. Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. Editor-Chefe da Revista da CGU. Diretor de Administração e Finanças da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU).