



ACCOUNTABILITY, GOVERNANÇA E TEORIA DO CISNE NEGRO: IMPACTO DA ESTRATÉGIA DE FLEXIBILIZAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS PARA ENFRENTAMENTO À CRISE GERADA PELA PANDEMIA DA COVID-19

Accountability, Governance and Black Swan Theory: impact of the strategy of flexibilization the public agreements to face the crisis generated by the pandemic of COVID-19

Andréa Abrahão Costa

Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Direito - Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, Goiás, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2926748366855225> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6692-1716>

E-mail: andrea.abrahao@ufg.br

Anna Carolina Miranda Bastos do Valle

Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Direito - Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, Goiás, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6773883292481679> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3572-6373>

E-mail: annabastos@discente.ufg.br

Trabalho enviado em 06 de novembro de 2022 e aceito em 31 de março de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04, 2023, p. 2226 - 2246

Andréa Abrahão Costa e Anna Carolina Miranda Bastos do Valle

DOI: 10.12957/rqi.2023.71154

RESUMO

O estudo relaciona princípios do neoconstitucionalismo e de boa governança como base da investigação. Descreve o problema presente na responsabilidade da gestão pública com o dever de administrar a imprevisível crise decorrente do Coronavírus de modo responsável e satisfatório. Desenvolve a pesquisa apontando as principais mudanças que a sociedade precisou se submeter após decretação de calamidade pública causada pela COVID-19, equiparando a situação à teoria de Nassim Nicholas Taleb intitulada como a Lógica do Cisne Negro. Postos os elementos metodológicos teóricos, o trabalho volta-se a analisar a relação entre governança, *accountability*, corrupção em um cenário atípico marcado pela pandemia da COVID-19. A investigação pauta-se em revisão de bibliografia, que propiciou a estruturação de uma análise lógico-dedutiva da norma e comparativa das informações empíricas fornecidos pelos órgãos públicos. Conclui-se que, a corrupção no Brasil está muito vinculada a burocracia e a ausência de punição efetiva, o que reforça a necessidade de consolidação da boa governança como instrumento de defesa dos interesses sociais e limitador das práticas corruptivas.

Palavras-chave: Neoconstitucionalismo. Governança pública. *Accountability*. Corrupção. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

The study reports principles of neoconstitutionalism and good governance as the basis of the investigation. It describes the problem present in the responsibility of public management with the duty to satisfactorily manage the unpredictable crisis resulting from the Coronavirus in a responsible and satisfactory way. It develops the research pointing out the main changes that society had to undergo after the decree of public calamity caused by COVID-19 disease, equating the situation with the theory of Nassim Nicholas Taleb entitled as the Logic of the Black Swan. Having put the theoretical methodological elements in place, the work turned to the objective of promoting an empirical analysis of the procedures adopted for a relationship between governance, accountability, and corruption in an atypical scenario marked by the COVID-19 pandemic. The investigation is guided by a bibliography review, which provided the structuring of a logical-deductive analysis of the norm and comparative of the empirical information provided by public bodies. It is concluded that corruption in Brazil is closely linked to bureaucracy and the absence of effective punishment, which reinforces the need to consolidate good governance as an instrument for defending social interests and limiting corruptive practices.

Keywords: Neoconstitutionalism. Public governance. *Accountability*. Corruption. Fundamental rights.

1 Introdução

O ano de 2020 foi marcado por tristes notícias e grandes mudanças. Ainda no primeiro mês do ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização. Apenas 40 dias depois, em 11 de março de 2020, a OMS declarou que o surto do Coronavírus constituía uma pandemia e já atingia mais de 114 países no mundo.

De acordo com a Organização, Coronavírus (CoV) é o termo utilizado para denominar uma ampla família de vírus que podem causar uma variedade de manifestações, que variam desde o resfriado comum a doenças mais graves, como a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS-CoV) e a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV). O novo Coronavírus (nCoV) é uma nova cepa do Coronavírus que havia sido previamente identificada em humanos.¹

O cenário posto pela pandemia da COVID-19 impactou toda a sociedade, podendo ser observadas consequências diversas em todos os campos ou áreas. A crise está exigindo do Estado ações céleres, diligentes e efetivas para controlar a disseminação do vírus, bem como para lidar com as diversas consequências sociais, econômicas e políticas resultantes do acontecimento sem precedentes. É possível perceber que o problema causado pelo novo Coronavírus intensificou conflitos existentes na sociedade, amplificou a complexidade e a pluralidade das relações sociais e evidenciou a falta de uma governança estruturada em diversas regiões do Brasil.

Devido a combinação de baixa previsibilidade e grande impacto mundial, a pandemia da COVID-19, entre outros aspectos, pode ser relacionada com a Teoria do Cisne Negro.² Questões como: a rápida propagação do vírus; o aumento da demanda por leitos hospitalares; o uso obrigatório de máscaras; e o *lockdown* não estavam previstos. Foi preciso nos adaptarmos rapidamente à essa nova realidade.

Nesse sentido, o governo brasileiro empreendeu alterações normativas com o objetivo de trazer maior agilidade nas respostas do poder público. Declarando estado de calamidade, conseguiu simplificar as regras e garantir a celeridade necessária para lidar com o conflito instalado. Com a publicação, em 06 de fevereiro de 2020, da Lei n.º 13.979, mudanças significativas ao processo de gestão pública foram implementadas, flexibilizando procedimentos de compra de produtos e serviços pelo Estado. O texto trata sobre medidas emergenciais de enfrentamento da crise decorrente da COVID-19. Em seu art. 2º, o Governo Federal dispensa os procedimentos de licitação

¹ Descrição técnica contida em: OMS. Organização Mundial da Saúde. *Os coronavírus*. Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus>. Acesso em: 29 abr. 2021.

² TALEB, Nicholas Nassim. *A Lógica do Cisne Negro*. Trad. Marcelo Schild. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

pública para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde. A nova regra serve como exemplo prático da política de flexibilização de normas na administração pública.³

Além da dispensa de licitação, observa-se que grandes volumes de recursos federais estão sendo destinados aos estados e municípios com o objetivo de financiar ações de enfrentamento da crise, bem como atenuar os impactos decorrentes da pandemia, quer por meio de investimentos diretos na área da saúde, quer mitigando o impacto da crise de forma mais ampla, com destinação de recursos para conter problemas econômicos e sociais.

O Brasil atingiu recorde histórico no número de desempregados,⁴ são mais de 14,4 milhões de pessoas desocupadas ou aproximadamente 15% da população que não tem emprego. A vulnerabilidade social é crescente. Percebe-se a ocorrência de retrocesso social de maneira significativa. Em 2014, o Brasil havia saído do mapa mundial da fome da Organização das Nações Unidas (ONU). Porém, em 2021, o problema da alimentação voltou de modo que aproximadamente 55,2% dos lares (ou 116,8 milhões de pessoas) vivem com a insegurança alimentar e 19 milhões de pessoas passam fome.⁵

Em momentos de crise, principalmente em situações imprevisíveis como esta da pandemia da COVID-19, ressaltam-se os contrastes que subsistem no Estado contemporâneo e a excessiva distância entre a esfera real do *ser* e ideal do *dever-ser*.⁶

Para Coelho (2014, p. 45):

[...] ‘dever ser’ é entendido como o conceito ideal de sociedade que produzimos baseado no discurso sistemático inclusivo e humanista e o ‘ser’ a verdadeira prática social que vivemos baseado em um sistema extrativo e excludente.

Na crise, há a tendência de se valorizar as necessidades econômicas e garantir a prevalência destas sobre os direitos sociais consagrados na Constituição, gerando como resultado a suspensão, redução, reconfiguração, flexibilização ou retrocessos dos direitos sociais conquistados. As

³ LIMA, Luciana Cristina da Conceição et al. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1. p.168-187, 2021. p. 171-172.

⁴ IBGE. *Publicação - PNAD Contínua Mensal*. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73086>. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁵ IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018 - análise da segurança alimentar no Brasil* / Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁶ Para Coelho “dever ser” é entendido como o conceito ideal de sociedade que produzimos baseado no discurso sistemático inclusivo e humanista e o “ser” a verdadeira prática social que vivemos baseado em um sistema extrativo e excludente. COELHO, Saulo Pinto Coelho. Desarrollo Humano Crítico-Inclusivo: crítica del derecho al desarrollo y desarrollo crítico del derecho. In: Moyano; Coelho; Mayos. (Org.). *Posdisciplinarietà y Desarrollo Humano: entre pensamiento y política*. Barcelona: Linkgua, v., p. 41-63, 2014. p. 45.; COELHO, Saulo Pinto Coelho. Para uma crítica das críticas ao discurso dos direitos humanos e fundamentais: da desconstrução do jushumanismo ao jushumanismo crítico. *Revista Direitos Humanos e Efetividade*, v. 1, p. 1-18, 2015.

consequências das restrições de direitos ainda estão sendo pouco estudados para que se possa verificar quais restrições impostas foram e continuam sendo excessivas.

Utilizando como base o conflito do *ser* e do *dever-ser* podemos analisar os atos de corrupção praticados por agentes públicos e pela iniciativa privada com os recursos disponibilizados para o combate da pandemia. Com muito dinheiro e pouco controle, quase que imediatamente, a mídia passou a noticiar os crimes e, regularmente, repercute as operações da Polícia Federal investigando desvios de recursos que deveriam ser utilizados para o tratamento dos infectados com o novo Coronavírus. O Brasil ultrapassou mais de 600 mil mortos.⁷ Nestes casos, o *dever-ser* estatal tem sido substituído pela prática social do *ser* individualista e egocêntrico.

Verifica-se que a corrupção é um fato social patológico que promove consequências extremamente danosas para a sociedade,⁸ desestabilizando a ordem social existente e atingindo diretamente o sistema democrático, no momento que em os agentes sobrepõem ganhos privados em detrimento de práticas de atos favoráveis ao interesse público.⁹

Neste contexto, conceitos como governança pública e *accountability* devem ser revisitados com base no marco teórico do neoconstitucionalismo para garantir o Estado Democrático de Direito e a preservação dos direitos fundamentais. É essencial que a organização política provoque a aproximação das ideias do constitucionalismo e das premissas da democracia.¹⁰

2 Estado democrático de direito

No Brasil, tradicionalmente questiona-se a efetividade constitucional e a garantia dos direitos sociais estabelecidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Em momentos de crise, estes questionamentos intensificam-se e as respostas ficam cada vez mais distantes.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil passa por um processo muito importante de consolidação da primazia dos preceitos constitucionais e dos direitos dos cidadãos. Simbolicamente, é após a Assembleia Geral de 1988 que o direito constitucional no Brasil passou

⁷ Número de mortos por covid no Brasil. Link: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/brazil> Acessado em: 29 de dezembro de 2021.

⁸ Trata-se de uma anomia o que o Durkheim já chamava na sociologia clássica positivista do século XIX como uma doença no corpo social que precisa receber tratamento mesmo que seja dolorido ou o remédio amargo. DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

⁹ HUNTINGTON, Samuel P. *Ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Edusp, 1975.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito*. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acessado em: 24 jan. 2021.

da desimportância ao apogeu.¹¹ Percebe-se que, em pouco tempo, deixou de ter uma Constituição técnica e formalista e passou a contar com um instrumento para a demarcação da luta por efetividade da ação governamental. Mais que simbolizar conquistas e mobilizar o imaginário das pessoas, faz-se necessário desenvolvê-las e avançar.

Representado no Brasil pela Constituição Federal, o neoconstitucionalismo demarca o conjunto de novas percepções teóricas e inaugura novas ações práticas. Aqui, pode-se incluir, o reconhecimento de força normativa, a expansão da jurisdição e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Tal fato implica em legitimar novas categorias, princípios, direitos fundamentais e possibilitar a ponderação e a argumentação jurídica como forma de promoção da justiça social. A supremacia do interesse público da Constituição promoveu a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre o Direito e a Ética.¹²

Por ética, compreende-se padrões de comportamentos que formam a ordem normativa de um povo (moral, religião, direito), que organiza a cultura e ordena, objetivamente, de modo racional, a conduta humana. A ética está diretamente relacionada aos conceitos de liberdade e bem maior. Porque o homem é livre para criar sua cultura e, nela, seu mundo ético, a sua ética. Não é determinado instintivamente a criar, por nada: cria a partir da razão. A ação ética segue-se a uma deliberação – *proairesis*, livre, com vistas ao bem ético, cujo momento final é o político. Essa liberdade objetivada, o *ethos* na sua forma e conteúdo mais elevados, é a ordenação jurídica na medida em que garanta direitos subjetivos.¹³

Teoricamente, é possível entender que o Estado Democrático de Direito se funda em três princípios: (i) ontológicos, nos quais a legitimidade de poder tem origem na vontade do povo, na soberania popular; (ii) lógicos, em que a legalidade e o direito adquirido são garantidos por meio da ordenação formal do direito e; (iii) axiológicos, que garantem a realização dos direitos fundamentais por meio da finalidade ética do poder, da liberdade e da autonomia.

Apesar de todos os avanços realizados, não se verifica a fruição concreta dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal com alcance da plena efetividade da dignidade humana e da justiça social. Somente a estrutura nomológica-coercitiva não tem sido suficiente. Acredita-se que é necessária a construção de uma cultura dos direitos humano-fundamentais,

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito*. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acessado em: 24 jan. 2021.

¹² BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 20.

¹³ SALGADO, Joaquim Carlos. *O Estado Ético e o Estado Poiético*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998. p. 38.

baseado no efetivo compromisso das instituições públicas em consonância com o desenvolvimento de um cotidiano social de respeito consciente e efetivo.¹⁴

O fortalecimento de uma cultura de direitos humano-fundamentais é de extrema importância para a construção de um cenário de intensificação de políticas públicas aplicadas ao desenvolvimento crítico-inclusivo, bem como para a proteção social da redução de direitos fundamentais em períodos de crise.

Uma sociedade com uma cultura forte e estabelecida tem conhecimento dos seus direitos e deveres, estando menos suscetível às restrições de direitos provenientes de conflitos ideológicos ou culturais que venham a surgir.

A estruturação de uma mentalidade social passa por um cenário de maior respeito à dignidade humana, investimentos em saúde, assim como vontade política dos governantes em combater à corrupção. O neoconstitucionalismo ajudou para que uma nova racionalidade para o Direito no Brasil passasse a ser percebida, cujo exercício de pensamento já se espalha para as áreas do Direito Civil, Penal, Administrativo, entre outros.¹⁵

3 Governança e *accountability*

Com o advento da Constituição de 1988, houve uma mudança na forma de analisar o direito administrativo e sua aplicabilidade, uma vez que a Carta Magna trouxe em seu bojo diversos artigos que regulamentam a atividade da Administração Pública.

São 3 conjuntos de circunstâncias que devem ser considerados no âmbito da constitucionalização do direito administrativo: a) a existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública; b) a sequência de transformações sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos; c) a influência dos princípios constitucionais sobre as categorias do direito administrativo.¹⁶

A Constituição Federal estabelece os princípios que devem nortear a atuação administrativa.

¹⁴ COELHO, Saulo Pinto Coelho. Para uma crítica das críticas ao discurso dos direitos humanos e fundamentais: da desconstrução do jushumanismo ao jushumanismo crítico. *Revista Direitos Humanos e Efetividade*, v. 1, p. 1-18, 2015.

¹⁵ De acordo com Daniel Sarmiento, cada vez mais a doutrina emprega normas e valores constitucionais para rerever os institutos tradicionais, aludindo ao colorindo-os com novas tintas. SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. Disponível em: http://cpu007782.ba.gov.br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/neoconstitucionalismo_-_daniel_sarmiento.pdf. Acessado em: 26 fev. 2021.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito*. Disponível em: http://www.luísrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acessado em: 24 jan. 2021.

No art. 37 tem-se que a: “[...] administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Este último princípio foi inserido no art. 37 no ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho. Mas já era pensado desde o ano 1995 um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado por Luiz Carlos Bresser Pereira objetivando um Estado mais eficiente e comprometido com as demandas da população.¹⁷

O PDRAE foi o primeiro documento que mencionou a categoria da governança no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de não trazer uma definição clara, o termo “governança” foi utilizado em diversos momentos para expressar a necessidade de reforma do Estado brasileiro com o fim de garantir a efetividade dos direitos fundamentais.¹⁸

Dentre os principais pontos, podemos ressaltar os seguintes trechos do PDRAE: (i) a reforma do aparelho do Estado objetiva o incremento da governança, isto é, da capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas; (ii) pretende-se reforço da governança - a capacidade de governo do Estado - por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão; (iii) reforma do aparelho do Estado, que significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas.¹⁹

Assim, verifica-se que no documento, a governança é utilizada com o fim de aumentar a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade e eficiência, voltando a prestação dos serviços do Estado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Apesar da menção no PDRAE em 1995, somente em 22 de novembro de 2017, por meio do Decreto n.º 9.203 que a governança pública foi regulamentada na Administração Pública Federal, sendo definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Compreende-se governança como sendo uma nova percepção de gestão decorrente das

¹⁷ PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em: 26 fev. 2021.

¹⁸ COSTA, Andrea Abrahão; TAVARES NETO, José Q. Poder Judiciário e Accountability: Mediação judicial de conflitos para uma justiça responsiva? In: BARBOSA, Claudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne. (Orgs.). *Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil*. Curitiba: CNJ, 2017. p. 46-58.

¹⁹ PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em: 26 fev. 2021.

reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.²⁰

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pode ser conceituada como a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e consecução das metas coletivas e o aperfeiçoamento da interação entre os atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental.²¹ No art. 3º do Decreto n.º 9.203/2017 estabelece-se que os princípios da governança pública são: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência. Dentre os princípios relacionados, será objeto de estudo do presente artigo o inciso V – prestação de contas e responsabilidade, também conhecido como *accountability*.

Accountability é a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo ou à transparência nas ações públicas.²² O conceito de *accountability* está diretamente relacionado ao conceito de participação e controle social. Questiona-se a capacidade dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de executarem as ações, prestarem contas e avaliarem os resultados alcançados de seus próprios atos. Para a vivência de um cenário mais transparente e justo é imprescindível a prática de uma democracia participativa.²³

A *accountability* é a ponte entre a legitimidade do controle social e a eficácia dos controles institucionais, sejam eles internos ou externos. O controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir *accountability*.²⁴

²⁰ LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modern-isierung. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001. p. 212. APUD TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Rev. Serv. Público. Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019. Disponível em: file:///Users/home/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf Acessado em: 20 de junho de 2021.

²¹ BRASIL. *Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU, 2014. p.27.

²² ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Texto para discussão, 45. Brasília: ENAP, 2002. p. 17.

²³ BALDO, Rafael Antonio. Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, 2018 p. 689-705. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4616/3502>. Acesso em: 29 abr. 2021. GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

²⁴ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública, FGV. 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>

A governança democrática conceituada como sendo a arte de governar os territórios do novo governo relacional, próprio da sociedade do conhecimento, cujo objeto é a capacidade de organização e ação de uma sociedade; seu principal meio é a gestão relacional ou das interdependências e sua finalidade é o desenvolvimento humano.²⁵

A união dos conceitos de governança e democracia trazem ainda mais peso e relevância para a prática da administração pública, que pressupõe um projeto moral de autogoverno coletivo no qual os cidadãos não se comportam somente como destinatários de políticas públicas, mas sim como autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado.²⁶

Entende-se que existe uma estreita relação entre governança e *accountability*. Conceitualmente, entende-se que a governança é o conjunto dos procedimentos que tratam da dimensão participativa e plural da sociedade. Contemporaneamente, está incorporado em vários setores e organizações aproximando-se do conceito de *accountability* quando estabelece meios formais de prestação de contas da sua atuação e a institucionalização da cobrança por parte dos usuários dos serviços do Estado.²⁷

Porém, é possível perceber uma certa estranheza com esta prática na administração pública, muitas vezes por incapacidade técnica, em outras por desvios variados. Este problema ocorre de modo persistente, não importa a gestão, o mandato, a esfera dos 3 poderes da política, sendo comum afirmar-se de modo genérico existir pouca transparência na gestão pública e principalmente na prestação de contas dos serviços prestados à população. Essa redução da capacidade de prestação de serviços à sociedade é entendida como a crise de desempenho. Para a superação do problema é imprescindível: (i) buscar sempre o aumento de eficiência do aparelho do Estado, por meio da racionalização e incremento da produtividade (fazer mais com menos); (ii) melhorar continuamente a prestação dos serviços para contemplar as exigências sociais pelo atendimento das suas demandas; e (iii) resgatar (ou construir) a esfera pública como fórum de expressão da cidadania e aprendizado social.²⁸

²⁵ ESTEVE, Josep M. Pascual. *Governança democrática: construção do desenvolvimento das cidades*. Belo Horizonte: Fundação Astrojildo Pereira/UFJF, 2009.

²⁶ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 456-471, 2018 p. 458.

²⁷ Ao fazer a relação entre governabilidade e governança, o autor defende a importância desta como instrumento estratégico para o enfrentamento da crise do Estado: crise financeira e crise de desempenho. Trazendo o conceito do autor para a realidade da pandemia da Covid-19, acredita ser importante analisar com mais detalhes a definição de crise de desempenho e as sugestões do autor para a superação da calamidade. DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996. DINIZ, Eli. *Crise: reforma do Estado e governabilidade*. 2. ed. São Paulo: FGV, 1997. Outro autor que possui estudos na área com a mesma racionalidade é: FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996.

²⁸ FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996.

Fazer mais com menos tem sido importante no cenário de crise causado pela pandemia. Diversos recursos foram destinados para o enfrentamento da crise na saúde e no auxílio das pessoas de baixa renda. Neste contexto, o termo *accountability* tem sido frequentemente utilizado para questionar a transparência dos gastos públicos frente aos volumosos recursos financeiros disponibilizados para o enfrentamento da crise.²⁹ A prática de atos da administração pública baseada na governança e *accountability* é de extrema importância para se garantir o dever constitucional da boa administração pública garantida no art. 37 da Constituição Federal.³⁰

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.625 Distrito Federal, o Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF),³¹ ressaltou que a Carta Magna estabelece que, ao lado da União, cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar aos seus administrados os direitos fundamentais à vida e à saúde contemplados nos arts. 5º, 6º e 196 do texto constitucional. O direito à vida corresponde ao direito universalmente reconhecido à pessoa humana, de viver e permanecer vivo, livre de quaisquer agravos, materiais ou morais, significando, especialmente, sob pena de ficar esvaziado de seu conteúdo essencial, o direito a uma “existência digna”, conceito mencionado no art. 170 de nossa Lei Maior. Já a saúde, de acordo com o acima citado art. 196, “[...] é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. No tocante a tais valores, os constituintes de 1988 prestaram homenagem à antiga máxima do direito público romano segundo a qual *salus populi suprema lex esto*.

O posicionamento do STF é claro quanto à responsabilidade dos entes federados no estabelecimento de medidas efetivas para o combate da pandemia da COVID-19 e a responsabilidade política do chefe do executivo para com o seu povo. É dever do agente público agir com moralidade e probidade em todas as situações, especialmente em momentos de crise em que os recursos são escassos diante da crescente demanda de população por serviços públicos. A gestão eficiente dos recursos públicos é a premissa básica do administrador público. Em cenários de flexibilização da legislação de contratações públicas, a atenção à transparência e à prestação de contas deve ser redobrada, pois podem levar à responsabilização de gestores públicos.

²⁹ SILVA, Alice Rocha da; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do Direito Administrativo Global no processo brasileiro de Contratação Pública à luz do Princípio da Transparência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, 2016 p. 65-88. Doi: 10.5102/rbpp.v6i2.4029 Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4029/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021

³⁰ RACHED, Danielle Hanna. Accountability e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1. p.189-209, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6745/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.625 Distrito Federal, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

4 COVID-19 e corrupção

A corrupção é um problema mundial que se alimenta de oportunidades nacionais e locais. A corrupção precisa ser vista como uma relação sociopolítica que emana da convergência entre circunstâncias mais imediatas e tendências institucionais em longo prazo. A corrupção é, portanto, um fenômeno com dimensões sincrônicas e diacrônicas.³²

Por ser um fenômeno de escala global, instituições internacionais como: Organização das Nações Unidas (ONU); Banco Mundial (BM); e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desenvolvem projetos para disseminar boas práticas e orientar sobre ações de contenção de práticas corruptivas.

De acordo com o BM a corrupção é um fenômeno complexo e suas raízes encontram-se profundamente entrelaçadas com a burocracia e as instituições políticas. O seu efeito sobre o desenvolvimento varia com as condições do país.³³

A experiência sugere que a corrupção é ruim para o desenvolvimento. Leva os governos a intervirem onde eles não precisam e isso prejudica sua capacidade de promulgar e implementar políticas em áreas na qual a intervenção do governo é claramente necessária - seja regulamentação ambiental, saúde e segurança, redes de segurança social, estabilização macroeconômica, ou execução de contratos. A corrupção gera um relacionamento escuso e indevido entre agentes públicos e privados, privilegiando interesses individuais ao contrário de interesses coletivos.³⁴

Para o BM, a corrupção tende a crescer em países com instituições democráticas fracas e burocráticas. A prática da corrupção é encorajada pela ausência de investigações, abertura de inquéritos e consequente punições. Tais características são encontradas em países ainda em desenvolvimento, com má distribuição de riquezas e/ou em transição de regimes de governo. Estas situações corroboram para que os atos de corrupção sejam difíceis de serem controlados. De outra parte, no campo da economia comportamental, afirma-se que a motivação dos funcionários do setor público para trabalhar de forma produtiva podem ser prejudicados por muitos fatores, incluindo baixos salários e ausência de ascensão vinculada ao desempenho profissional.³⁵

³² IORIS, A. A. R. La plata llega sola [the money arrives on it own]: reflections on corruption trends in Peru. *Diálogos Latinoamericanos*, 2016. p. 82-98.

³³ WORLD BANK. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington, DC, 2000. DINIZ, Eli. *Crise: reforma do Estado e governabilidade*. 2. ed. São Paulo: FGV, 1997. p. 8.

³⁴ DINIZ, Eli. *Crise: reforma do Estado e governabilidade*. 2. ed. São Paulo: FGV, 1997. p. 17.

³⁵ ORGHIAN, Diana; CABRAL, Gabriel; PINTO, André; FONTANA, Alessandra. Desvio de caráter ou simplesmente humano? Economia comportamental aplicada ao comportamento desonesto. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018 p. 523-541 Doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5342

Percebe-se, que algumas das características colocadas pelo BM tem similaridade com o que se vivencia no Brasil. Mesmo com a existência da tipificação penal no art. 317 do Código Penal, da aprovação da Lei Anticorrupção n.º 12.846/2013 e das Convenções Internacionais de Combate à Corrupção ratificadas pelo país, práticas de condutas lesivas ao erário público ainda são comumente publicizadas.³⁶

Relatório do Ministério Público Federal (MPF) aponta que, devido à corrupção, o Brasil chega a perdas financeiras de aproximadamente 200 bilhões de reais ao ano.³⁷

Os retrocessos no combate à corrupção no Brasil têm chamado a atenção de instituições internacionais como a OCDE.³⁸ Em novembro de 2019, o Grupo Anticorrupção da instituição realizou uma missão internacional ao país para acompanhar de perto as discussões sobre a Lei n.º 13.869/2019, que trata sobre o abuso de autoridade e o julgamento no STF sobre o compartilhamento de informações bancárias entre Receita Federal, a Unidade de Investigação Financeira e o Ministério Público. De acordo com o presidente da missão, Drago Kos, “[...] os termos que estavam sendo discutidos poderiam promover um retrocesso no combate à corrupção no Brasil”.³⁹

A OCDE acompanha o progresso dos países na implementação das boas práticas internacionais no combate à corrupção. Infelizmente, o ano de 2020 foi marcado pela pandemia no Brasil e no mundo. Porém, por aqui, junto com a crise na saúde, veio a crise institucional e os indícios de retrocesso no combate à corrupção.

Diante deste cenário, a Transparência Internacional, realizou um estudo intitulado “Retrospectiva Brasil 2020”, no qual relaciona os fatos mais relevantes para a redução do enfrentamento da corrupção no país.⁴⁰ Dentre os fatos marcantes podemos citar: (i) a perda de independência e crescente ingerência política sobre órgãos fundamentais como a Procuradoria-Geral da República e a Polícia Federal; (ii) o desmantelamento das forças-tarefa Lava Jato e *Greenfield*; (iii) as incertezas quanto à continuidade do modelo de força-tarefa, inovação que, junto

³⁶ JORDÃO, Eduardo; COSTA, Luiz Carlos Penner Rodrigues da. Estratégias regulatórias de combate à corrupção. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1. p. 210-241, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6964/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

³⁷ PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 8.

³⁸ OCDE. *Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight and Foresight*. Disponível em: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264263871-en?format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

³⁹ VALOR Econômico. *OCDE passa a observar corrupção no Brasil*. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/16/ocde-passa-a-observar-corrupcao-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴⁰ ORGHIAN, Diana; CABRAL, Gabriel; PINTO, André; FONTANA, Alessandra. Desvio de caráter ou simplesmente humano? Economia comportamental aplicada ao comportamento desonesto. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018 p. 523-541. doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5342

com os acordos de leniência e colaboração premiada, ofereceu condições centrais para o avanço das investigações sobre grandes esquemas de corrupção no país.⁴¹

Adicionalmente aos fatos citados, vê-se com cautela a flexibilização das regras vigentes para contratações públicas que visam facilitar a aquisição de produtos e serviços necessários para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.⁴² Regras simplificadas, alta disponibilidade de recursos advindos dos repasses federais para os entes estaduais e municipais e falta de integridade dos atuais gestores favorecem o incremento do número de casos de corrupção no país, segundo o relatório da Transparência Internacional. De acordo com este organismo, a pandemia também levou à redução do debate público e do controle institucional e social de atos oficiais, devido a atrasos nas respostas à Lei de Acesso à Informação, sessões remotas de julgamentos e regimes especiais de tramitação legislativa, que distanciaram ainda mais a sociedade das decisões públicas.⁴³

Diante de todas as circunstâncias relatadas, o Brasil tem chamado a atenção internacional, o que provocou a criação de um subgrupo, dentro do Grupo Anticorrupção da OCDE para monitorar as ações de combate à corrupção no país. A pandemia da COVID-19 ressaltou o poder existente do *establishment* e o caráter sistêmico da corrupção no Brasil. A prevalência dos interesses particulares em detrimento do interesse público ficou ainda mais explícito. O distanciamento social e o afastamento da população dos processos decisórios impedem o desenvolvimento da plena democracia e o exercício da livre cidadania.⁴⁴

Com a finalidade de investigar os desvios de recursos que deveriam ser destinados para o enfrentamento da COVID-19, foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal com o objetivo de apurar possíveis falhas cometidas pelo Governo Federal na condução das ações de mitigação da crise. Após meses de trabalho, foi publicado no dia 20 de outubro de 2021,

⁴¹TRANSPARÊNCIA internacional. *Retrospectiva Brasil 2020*. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020>. Acesso em: 21 abr. 2021. Soma-se aqui o afastamento para julgamento de cassação de mandato do Governador do Estado de Santa Catarina e o primeiro impeachment de governado efetivado com a condenação e destituição de Wilson Witzel do governo do Estado do Rio de Janeiro. Segundo a Polícia Federal, desde o início da pandemia da COVID-19, foram efetivamente presas 56 pessoas e realizadas 44 operações de combate a corrupção de recursos destinados a saúde pública para combate da COVID-19. Das 27 unidades administrativas somente os estados do Paraná e do Rio Grande do Norte que ainda não tiveram operações deflagradas. O conteúdo está publicado com mais detalhes por: UOL. *Verificação Lupa de notícias*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/05/10/verificacao-de-noticias-lupa-facebook/>. Acesso em: 29 abr. 2021. E planilha com detalhamento das operações da PF em: PODER 360. *Operações da Polícia Federal no combate a fraudes e corrupção na pandemia da COVID-19*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/03/Operacoes-Fraudes-e-Corrupcao-da-Covid-19-1o-mar-21.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

⁴² OCDE. *Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight and Foresight*. Disponível em: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264263871-en?format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

⁴³TRANSPARÊNCIA internacional. *Retrospectiva Brasil 2020*. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴⁴ OCDE. *Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight and Foresight*. Disponível em: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264263871-en?format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

o relatório que contém mais de 1.200 páginas e aborda situações como: o colapso do sistema de saúde no Amazonas; os hospitais federais do Rio de Janeiro; a análise orçamentária da pandemia no Brasil; dentre outros.

No que tange a corrupção, o relatório foca nos indícios de crimes de corrupção ativa e passiva, cometidos durante as negociações das vacinas:

No combate à pandemia do novo coronavírus, o Ministério da Saúde foi o órgão formalmente responsável pela aquisição de vacinas. Estamos falando de contratações que poderiam envolver gastos de bilhões de reais. A princípio, somente desenvolvedoras de vacinas de renome procuraram o governo brasileiro para oferecer imunizantes. No entanto, com o avanço da produção de vacinas, alguns intermediários também tentaram realizar negócios com a pasta da saúde.⁴⁵

Na análise do relatório se verifica a dificuldade de contato das indústrias farmacêuticas em negociar diretamente com o governo brasileiro. As negociações avançaram quando intermediários foram envolvidos no processo. Outro ponto que chama atenção é a existência de relacionamentos muito próximos entre empresas interessadas em desenvolver negócios com o governo brasileiro e as autoridades nacionais. Situações que chamaram a atenção dos membros da CPI e fogem do processo formal e protocolar de contratações públicas. Estes são exemplos claros do impacto da burocracia no Brasil. Burocracia que dificulta o desenvolvimento de negócios diretos e favorece o envolvimento de terceiros para facilitar as negociações.

A CPI da COVID contou com a prestação de informações por diversos órgãos federais, estaduais e municipais e de empresas privadas. Após a publicação do relatório, pouco tem se falado sobre as reais consequências dos dados apurados. Será que medidas efetivas de repressão serão advindas das informações resultantes da CPI da COVID? Será que a sensação de impunidade continuará prevalecendo no cenário brasileiro?

5 Conclusão

No Brasil, a efetividade dos direitos fundamentais seria inegavelmente percebida pela população se não houvesse tamanha corrupção. Neste ponto, como primeira ação para o enfrentamento da crise de desempenho intensificada pela pandemia da COVID-19, sugiro que sejam criadas ações e estratégias com o objetivo de prevenir atos de corrupção. Atualmente há muitos controles à posteriori, controles realizados pela Controladorias-Gerais e Tribunais de Contas, devendo ser intensificadas as medidas que impeçam ou dificultem o cometimento dos

⁴⁵ Disponível em: file:///Users/home/Downloads/Relatorio_Final_aprovado.pdf Acessado em: 20 jan. 2022

crimes contra o erário público. A melhoria contínua será realizada caso haja acompanhamento e avaliação das políticas públicas instituídas. Além disso, uma maior aproximação entre prestador de serviço público e o destinatário final se faz necessária para a identificação das necessidades de forma mais ágil e consequente avaliação das medidas a serem tomadas, seja por meio da revisão de uma política pública já existente ou com o desenvolvimento de novas políticas públicas. Não se pode deixar de ressaltar a importância da redução da burocracia e o interesse político em se efetivar a prestação dos serviços públicos com qualidade.⁴⁶

A burocracia é um ponto que deve ser analisado com cuidado pois, como já identificado pelo BM, é utilizada como um gatilho para a corrupção. A burocracia tem sido utilizada como pretexto para a defesa de interesses particulares em detrimento da defesa dos interesses públicos. É imprescindível para a continuidade e legitimidade do Estado Democrático de Direito a construção de um fórum de expressão da cidadania e aprendizado social. A Constituição Federal possui elementos jurídicos que aproximam o Estado e a Sociedade e garantem que a população seja parte do processo de defesa do interesse público. O caminho é longo e precisa ser sedimentado. Os primeiros passos foram dados e devem ser preservados. Não se pode permitir que situações de crise limitem as conquistas já realizadas e dificultem a execução de novas formas de construção de uma esfera pública com maior participação cidadã.

A imprevisibilidade da pandemia da COVID-19 a torna um Cisne Negro⁴⁷ a ser enfrentado pelos Estados Contemporâneos. Diversos desafios são colocados às administrações públicas atuais para lidarem com a escassez de recursos e o aumento das despesas para gerenciar a crise na saúde, política e econômica.

Diante deste faz-se necessária uma análise da atuação da administração pública com base nas premissas constitucionais estabelecidas, garantindo a primazia dos institutos constitucionais frente às novas legislações criadas. Mesmo diante da flexibilização de legislações infraconstitucionais, como os regimes de contratações públicas estabelecidas na Lei n.º 8.666/1993, deve-se garantir que o princípio da boa administração seja respeitado.

Os instrumentos de governança pública e *accountability*, analisados sob o marco teórico do neoconstitucionalismo, têm se apresentado como um modo para gerenciar a crise e promover uma maior transparência e participação popular com o fim maior de garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

⁴⁶ ANDRADE, Mariana Dionísio de; ROSA, Beatriz de Castro; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. O accountability do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 3, p. 124-144, 2018. p. 128.

⁴⁷ TALEB, Nicholas Nassim. *A Lógica do Cisne Negro*. Trad. Marcelo Schild. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

Porém, como entraves ao desenvolvimento deste projeto de gestão encontram-se práticas já enraizadas na sociedade brasileira como: a corrupção; a burocracia; e a impunidade. Práticas que conduzem ao retrocesso promovendo a manutenção de privilégios, a concentração de renda, a desigualdade econômica, a má educação, perpetuidade do analfabetismo e da ausência de consciência de classe, de participação política cidadã, a segregação por diferenças, a continuidade das condutas racistas e machistas, a manutenção do biopoder, eugenia, misoginia e da necropolítica, bem como do poder simbólico.

Dito isso, o estado de calamidade pública e a flexibilização das legislações provocados pela pandemia da COVID-19 intensificam a dificuldade de se combater a corrupção no Brasil, limitam direitos fundamentais e dificultam o processo de participação popular. A luta pela manutenção dos direitos já adquiridos deve ser constante e a mobilização da sociedade não pode ser reprimida mesmo no cenário emergencial. É preciso garantir a difusão do conceito de administração participativa e governança democrática no Estado brasileiro. Por meio destes institutos o poder público estará amparando-se para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, a dignidade humana, o interesse público e o enfretamento de novos Cisnes Negros que sem dúvida alguma estão por vir.

Referências

ANDRADE, Mariana Dionísio de; ROSA, Beatriz de Castro; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. O *accountability* do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 3, 2018 p. 124-144. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5633/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Texto para discussão, 45. Brasília: ENAP, 2002.

BALDO, Rafael Antônio. Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 1, 2018 p. 689-705. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4616/3502>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BANCO MUNDIAL. Avaliação de Impacto na Prática. Organizado por Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch. Washington, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf. Acessado em: 24 jan. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.625 Distrito Federal, Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública, FGV, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182> Acesso em: 25 de maio de 2021.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOTTO, Mirela Miró. *Compliance* nas contratações públicas: exigência e critérios normativos. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COELHO, Saulo Pinto Coelho. *Desarrollo Humano Crítico-Inclusivo: crítica del derecho al desarrollo y desarrollo crítico del derecho*. In: Moyano; Coelho; Mayos. (Org.). *Posdisciplinariedad y Desarrollo Humano: entre pensamiento y política*. Barcelona: Linkgua, v., p. 41-63, 2014.

COELHO, Saulo Pinto Coelho. Para uma crítica das críticas ao discurso dos direitos humanos e fundamentais: da desconstrução do jushumanismo ao jushumanismo crítico. Revista Direitos Humanos e Efetividade, v. 1, p. 1-18, 2015.

COSTA, Andrea Abrahão; TAVARES NETO, José Q. Poder Judiciário e *Accountability*: Mediação judicial de conflitos para uma justiça responsiva? In: BARBOSA, Claudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne. (Orgs.). Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil. Curitiba: CNJ, 2017. p. 46-58.

DAMIANI, Gerson; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. Governança e democracia representativa. São Paulo: USP, 2017.

DINIZ, Eli. Crise: reforma do Estado e governabilidade. 2.ed. São Paulo: FGV, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1996.

DURKHEIM, Émilie. As regras do método sociológico. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESTEVE, Josep M. Pascual. Governança democrática: construção do desenvolvimento das cidades. Belo Horizonte: Fundação Astrojildo Pereira/UFJF, 2009.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1996.

GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. Ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo: EDUSP, 1975.

IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018 - análise da segurança alimentar no Brasil / Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 29 abr. 2021.



IBGE. Publicação - PNAD Contínua Mensal. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73086>. Acesso em: 29 abr. 2021.

IORIS, A. A. R. “La plata llega sola” [*the money arrives on it own*]: reflections on corruption trends in Peru. Diálogos Latinoamericanos, 2016.

JORDÃO, Eduardo; COSTA, Luiz Carlos Penner Rodrigues da. Estratégias regulatórias de combate à corrupção. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 1. p. 210-241, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6964/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. Revista Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LIMA, Luciana Cristina da Conceição et al. *Compliance* em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 1. p.168-187, 2021.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. Rev. Adm. Contemp., Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, jun. 2007.

MOTTA, Fabrício. Governança na administração vai além do combate à corrupção. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-30/interesse-publico-governanca-administracao-alem-combate-corruptao?imprimir=1>. Acesso em: 13 mar. 2021.

OCDE. *Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight and Foresight*. Disponível em: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264263871-en?format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Os coronavírus. Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ORGHIAN, Diana; CABRAL, Gabriel; PINTO, André; FONTANA, Alessandra. Desvio de caráter ou simplesmente humano? Economia comportamental aplicada ao comportamento desonesto. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n.2, 2018 p. 523-541 Doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5342

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Coords.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em: 26 fev. 2021.

RACHED, Danielle Hanna. *Accountability* e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 1. p.189-209, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6745/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 2, 2018 p. 456-471 Doi: 10.5102/rbpp.v8i2.5218

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. Disponível em: http://cpu007782.ba.gov.br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/neoconstitucionalismo_-_daniel_sarmento.pdf. Acessado em: 26 fev. 2021.

SILVA, Alice Rocha da; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. A influência do Direito Administrativo Global no processo brasileiro de Contratação Pública à luz do Princípio da Transparência. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 6, n. 2, 2016 p. 65-88. Doi: 10.5102/rbpp.v6i2.4029 Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4029/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

TALEB, Nicholas Nassim. A Lógica do Cisne Negro. Trad. Marcelo Schild. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública**: uma revisão conceitual. Rev. Serv. Público. Brasília 70 (4) 519-550 out/dez 2019. Disponível em: <file:///Users/home/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf> Acessado em: 20 de junho de 2021.

TRANSPARÊNCIA internacional. Retrospectiva Brasil 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020>. Acesso em: 21 abr. 2021.

VALOR Econômico. OCDE passa a observar corrupção no Brasil <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/16/ocde-passa-a-observar-corrupcao-no-brasil.ghhtml>. Acesso em: 21 abr. 2021

WORLD BANK. Helping countries combat corruption: the role of the World Bank. Washington, DC, 2000.

WORLD BANK. World development report 2017: Governance and law. Washington DC, 2017.

Sobre os autores:

Andréa Abrahão Costa

Andréa Abrahão Costa é Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2018), com período sanduíche (bolsista CAPES) na Université Paris X - Nanterre (2017). Graduada em Ciências Sociais (com ênfase em Sociologia) pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (1992), graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1998), pós-graduada em Sociologia pela UNICAMP (nível de especialização) e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2004). É professora adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal de Goiás - Campus Goiás, tendo sido coordenadora do Curso de Graduação em Direito e integrante do Núcleo Docente Estruturante (NDE) entre os anos de 2018 e 2020. É professora permanente do Mestrado em Direito e Políticas Públicas - PPGDP na Faculdade de Direito da UFG Goiânia e da Pós-graduação Lato Sensu - Especialização em Direito Público da ESA-OAB/GO. É membro e vice-líder do Grupo de Pesquisa "Mutamba - Patrimônio, Políticas Públicas e Tecnologia" da UFG - Campus Goiás. Participa como pesquisadora do grupo "Processo Civil à luz da Constituição Federal" (IDP-DF) e do Grupo de Estudos e de Pesquisa "Processo Civil, Acesso à Justiça e Tutela dos Direitos" (GEPC/UnB). É membro da Rede de Processo Civil Internacional (Rede CPI/UFU). É



tutora em educação a distância formada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) - Coordenação de Integração de Políticas de Educação a Distância (CIPEAD) e Especialista em Gestão, Desenvolvimento e Inovação em Educação a Distância (2014 - FESPPR). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Processual Civil, Sociologia Jurídica e Políticas Públicas. Integra o Comitê de Internacionalização da UFG/Campus Goiás. Nas Ciências Sociais atuou, principalmente, na construção de indicadores educacionais. Atualmente, dedica-se ao estudo de temas ligados à Democracia e Judiciário, Governança Judicial, Administração da Justiça e efetividade da tutela jurisdicional, Políticas Públicas e Economia Solidária. Filiada ao IBRAJUS - Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário, membro da IACA - International Association for Court Administration - e professora associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Advogada inscrita na OAB/PR sob o nº 32.379 e membra da Comissão de Mediação e da Comissão da Advocacia Colaborativa da OABPR e membra convidada da Comissão de Mediação da OABGO. Seus temas de pesquisa incluem os seguintes assuntos: mediação de conflitos, efetividade da tutela jurisdicional, Poder Judiciário e Administração da Justiça, Democratização e Acesso à Justiça, Governança Democrática, Direito e novas tecnologias, Empreendedorismo Social.

Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Direito - Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, Goiás, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2926748366855225> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6692-1716>

E-mail: andrea.abrahao@ufg.br

Anna Carolina Miranda Bastos do Valle

Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela UFG. Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás em 2006, e em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2007). Na pós-graduação Lato Sensu possui especialização em Integridade Corporativa e Compliance, a ser concluído em 2020 na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas; em Direito Tributário, concluído em 2016 no Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus – FDDJ; Master of Laws em Direito Corporativo, concluído em 2012 no Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC.

Profissionalmente atua como advogada no escritório Anna Bastos Advocacia. Integra o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC do Governo do Estado de Goiás como Conselheira Suplente representando a Ordem dos Advogados de Goiás - OAB/GO, integrante do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia - CODESE, e fundadora do New Instituto de Compliance. Integra a Comissão Especial de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás - OAB/GO e a Comissão Especial de Compliance da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás - OAB/GO.

Leciona para cursos de especialização na Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC Goiás, Universidade Federal de Goiás e o Instituto Goiano de Direitos Humanos como professora convidada.

Universidade Federal de Goiás - Faculdade de Direito - Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, Goiás, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6773883292481679> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3572-6373>

E-mail: annabastos@discente.ufg.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.