

Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul

Transparency, Accountability and Corruption: A Qualitative Perception of Public Governance in Brazil and South Africa

DOI:10.34117/bjdv7n3-191

Recebimento dos originais: 08/02/2021

Aceitação para publicação: 09/03/2021

Paulino Varela Tavares

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Instituição: Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISCSP - ULISBOA
Endereço: Rua Almerindo Lessa, Lisboa 1300-663, Portugal
E-mail: paulino.tavares2020@gmail.com

Ana Lúcia Romão

Doutora em Economia pela Universidade do Minho (UMINHO)
Instituição: Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISCSP - ULISBOA
Endereço: Rua Almerindo Lessa, Lisboa 1300-663, Portugal
E-mail: anaromao@iscsp.ulisboa.pt

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo é fazer uma análise qualitativa da governança pública, através das percepções com relação à transparência, à *accountability* e à corrupção no Brasil e na África do Sul. Baseados nos dados de *Transparency Internacional* e *Worldwide Governance Indicators of World Bank Institute*, a percepção dos níveis de corrupção no setor público, com 38 pontos, o Brasil ocupa 94º no ranking mundial em 2020 e, a África do Sul, com 44 pontos obteve 69º no ranking, numa pontuação de 0 a 100. Com relação a *voice and accountability*, de 1996 a 2019, o Brasil apresentou uma média de 0,43 e a África do Sul 0,66, numa escala de -2,5 a +2,5. Com relação a *control of corruption*, de 2014 a 2019, os resultados apontam para uma tendência negativa para o Brasil e positiva para a África do Sul. Mesmo assim, pode-se delinear que, com relação à percepção da governança pública no Brasil e na África do Sul, entende-se que os desafios são enormes. Para superar esses desafios, é urgente o desenvolvimento de novos comportamentos sociais que valorize a coletividade e proporciona o surgimento das (novas) lideranças engajadas com uma interação eficiente, efetiva e eficaz com a sociedade civil, e que busca aflorar um pensamento sistêmico e cooperativo para resolver os problemas econômicos e sociais. Para isso, é fundamental a participação ativa da sociedade civil para reforçar o controle social e, com isso, cristalizar a imprescindível importância da governança pública.

Palavras-chave: Transparência, *Accountability*, Governança Pública, Brasil, África do Sul.

ABSTRACT

This paper aims to make a qualitative analysis of public governance, through perceptions regarding transparency, accountability and corruption in Brazil and South Africa. Based on data from Transparency International and Worldwide Governance Indicators of World Bank Institute, the perception of levels of corruption in the public sector, Brazil with 38 points ranks 94th in the world rankings in 2020 and, South Africa, with 44 points obtained 69th in the ranking, in a score from 0 to 100. With respect to voice and accountability, from 1996 to 2019, Brazil had an average of 0.43 and South Africa 0.66, on a scale of -2.5 to +2.5. With regard to control of corruption, from 2014 to 2019, the results point to a negative trend for Brazil and positive for South Africa. Even so, it can be outlined that, regarding the perception of public governance in Brazil and in South Africa, is understood that the challenges are enormous. To overcome these challenges, it is urgent to develop new social behaviors that value the collective and provide the emergence of the (new) leaders engaged with an efficient, effective and effective interaction with civil society, and which seeks to bring about a systemic and cooperative thinking for solve economic and social problems. For this, the active participation of civil society is essential to reinforce social control and, thus, crystallize the essential importance of public governance.

Keywords: Transparency, *Accountability*, Public Governance, Brazil, South Africa.

1 INTRODUÇÃO

Desenvolver esforços, mecanismos e instrumentos para lutar contra a corrupção em qualquer país do mundo, é um desafio sem precedente para a sociedade global. Esse desafio, em geral, está associado às próprias dinâmicas evolutivas das atitudes, dos comportamentos e das vicissitudes impregnadas nas atividades de corrupção e dos corruptores, além de uma demanda cada vez mais crescente por normas mais eficientes, por lideranças engajadas e a pela participação adequada e efetiva da sociedade civil no processo de tomada de decisões das políticas públicas.

A corrupção, em geral, representa um empecilho para o desenvolvimento social, econômico e institucional de um país. Este constrangimento, por sua vez, vem contribuindo para o crescimento da insatisfação da sociedade com relação à sustentabilidade e proteção ambiental, às desigualdades sociais, às incapacidades nos processos de tomada de decisões governamentais, às crescentes taxas de emprego, às políticas públicas ineficientes e às práticas inadequadas de comportamentos que fomentam a corrupção endêmica e estrutural, entre outras, além de um enfraquecimento e crescimento da desconfiança na capacidade política das lideranças.

Para enfrentar e controlar a corrupção é imprescindível repensar a compreensão educativa da governança pública, assim como, a importância da mesma para estimular,

desenvolver e aprimorar, em termos da atuação, os mecanismos de controle social das políticas públicas. Portanto, é nesta perspectiva que entende-se os esforços, assim como os desafios impregnados na luta contra a corrupção, apesar da ausência de uma percepção mais adequada sobre a importância da própria governança pública para responder às demandas da sociedade.

A governança pública, apesar da sua complexidade e pluralidade, remete-nos à ideia de mudanças e das interações entre as instituições, com o objetivo de melhorar a eficiência prática das políticas públicas, assim como a modernização da atuação do governo (ou do Estado) no contexto das redes cooperativas para superar os diversos constrangimentos presentes na administração pública. Deste modo, a governança pública, mais uma vez, remete-nos aos desafios para a construção de um entendimento que promove a compreensão das relações institucionais, cooperativas e interativas entre o governo (ou o Estado) e a sociedade civil.

Para responder aos desafios crescentes da corrupção é imprescindível construir vários ambientes e espaços que despertam e reforçam a transparência, a *responsiveness*, a *accountability* das políticas públicas, assim como o engajamento imperativo da sociedade civil para participar, colaborar e a interagir no processo de tomada de decisões governamentais para dinamizar as próprias políticas pública, além de fortalecer da governança pública.

O presente artigo procura fazer uma análise qualitativa da corrupção, assim como os desafios presentes na governança, entre Brasil e África do Sul, tomando como premissas de que, para combater (ou reduzir) a corrupção e as ações dos corruptores, é relevante cultivar o aprofundamento da transparência na administração pública, a efetivação e a disseminação da *accountability* das políticas públicas. Por isso, far-se-á a seguinte questão: a) qual é a percepção da governança pública no Brasil e na África do Sul, envolvendo aspectos como a corrupção e o engajamento da liderança?¹

O artigo está organizado da seguinte forma: além da introdução, no ponto dois, são abordadas, resumidamente, algumas concepções sobre a governança pública; no ponto três, a governança pública colaborativa; no ponto quatro, a transparência pública e o compromisso social; no ponto cinco, *responsiveness and engagement*; no ponto seis, a *accountability* como um espaço de diálogo e controle social; no ponto sete, os aspectos

¹ Este artigo foi desenvolvido no âmbito do curso de Pós-Doutoramento em Administração Pública no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULISBOA), Portugal.

metodológicos, no ponto oito, os resultados e análises; no ponto nove, as considerações finais; e, por fim, a referências bibliográficas.

2 GOVERNANÇA: COMPLEXIDADE, PLURALIDADE E OS DESAFIOS

Os esforços da sociedade, das instituições e dos governos são frutos da própria complexidade e do fenômeno da globalização, segundo deixa transparecer, a seguir, Martínez, A. C. I. (2005, p. 11),

“el mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente Estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen”.

Observando a afirmação acima, fica explícita que a governança não tem um único conceito² e nem uma só visão. Além disso, destaca-se que as próprias heterogeneidades fomentadas pela globalização representam fenômenos que não só demandam novos esforços para superar o atraso governamental e institucional, mas também se amoldam aos novos contextos de perceber, de antecipar e de resolver os novos problemas da sociedade.

Assim, pode-se esboçar que a governança, em geral, está relacionada às mudanças e aos desafios advindos tanto dos processos de globalização econômica e financeira quanto das novas necessidades e exigências da sociedade, sendo estas divulgadas, intensamente, pelas novas tecnologias de comunicação e de informação. Neste sentido, resolver as demandas da coletividade, na atualidade, representa um desafio para o governo, para o Estado e, em geral, para a sociedade. E, para elucidar esses desafios, Kovač, P.; Gajduschek, G. (2015, p. 10) apontam que:

“it is indisputable that complex and profound changes in patterns of social environment and public governance are both a key incentive for and a result of public administration reforms. The dynamics of the social environment demand responses. Good public governance in this context as the conciliation of interests and regulation of relations between different people, organizations and other stakeholders in a society with the aim to pursue (most) broadly

²Lynn, Laurence E., Jr. (2010, p.110) afirma que, “from an intellectual perspective, New Public Governance (NPG) corrects the theoretical and practical shortcomings of its predecessors, encompassing the contemporary complexities and realities of governing by drawing on organizational sociology and network theory rather than on political science or public-choice economics in order to overcome the fragmentation and uncoordinated character of twentieth-century managerial practice”. Kennett, P. (2010, p.27) afirma que, “global governance implies that, through various structures and processes, actors can coordinate interests and needs through multi-centered structures and processes that are flexible and appropriate for achieving policy objectives and responding to policy issues on a global scale”.

recognized values and general interests is thus becoming increasingly important”.

A afirmação dos autores reforça não só a atual complexidade social, institucional e comportamental, mas também assegura que as mesmas demandam ações, programas e políticas públicas cada vez mais inovadoras. Por isso, é relevante que as reformas na administração pública passem a pautar-se pela demanda da sociedade e direcionadas para a defesa das políticas baseadas no interesse público, com a transparência e a *responsiveness* correspondente, para promover o desenvolvimento social.

Com isto, pode-se afirmar que a governança se assenta numa interação plural com a sociedade civil³, arraigada no pensamento sistêmico⁴ e cooperativo, onde os problemas fundamentais da coletividade passam a demandar não só uma atuação mais desafiadora dos governos, das instituições e dos agentes formais e informais, mas também que contribua para o aprofundamento das dimensões inter-organizacional e interpessoal. Por isso, Peters, G. B.; Pierre, J. (2005, p. 38) complementam que:

“el reciente debate sobre la gobernanza, y este análisis em particular, se inspira en todos estos discursos previos, hasta el punto de que estamos situando al Estado en el centro de nuestro análisis a fin de entender cuáles de sus cambios han desencadenado la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza. Sin embargo, debe quedar claro al lector que igualmente reconocemos que la gobernanza ha cobrado importancia también debido a los cambios en la sociedad, y que la nueva gobernanza es una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea”.

Portanto, fica perceptível a compreensão de que a mudança de paradigma versada na governança é um processo histórico, onde as diversas contribuições, percepções e discursos foram (e continuam) imprescindíveis para construção e a modernização cultural e gerencial da administração pública. Por isso, Kooiman, J. (2005, p. 58) destaca que a governança deve ter sua “base no desenvolvimento social” e mover-se pela “mudança das interdependências sociais”. O autor reforça que, “*to satisfy governance standards, such as being effective, efficient, legitimate and social political or interactive, governance*

³ Em Campbell, C. (2018, p. 1), a “*civil society is a reflection, and voice, of society’s wants, needs, priority issues and concerns. Civil society has the ability to both disrupt and bring together. Increasingly, its role includes the production and distribution of public services and goods that were traditionally regarded as within the exclusive purview of governments*”.

⁴ Para Brasil (2014a, p.13), no que tange ao pensamento sistêmico, significa o “entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade”, onde “as organizações são constituídas por uma complexa combinação de recursos humanos e organizacionais, cujo desempenho pode afetar, positiva ou negativamente, a organização em seu conjunto”.

*itself has to reflect the diverse, dynamic and complex character of the challenges it faces*⁵.

As colocações do Kooiman, J. (2005, 2010) deixam transparecer que uma das importantes preocupações da governança é a busca pelo cumprimento dos objetivos alicerçados nos problemas da sociedade, onde estas, segundo o autor, devem aferir tanto a diversidade quanto os desafios, a complexidade e a interdependência social. Portanto, nesta perspectiva, pode-se destacar que a governança é um conjunto de processos, de normas, de regras e de procedimentos, que as instituições ou as empresas desenvolvem e implementam para dirigir as suas atividades, com o objetivo de alcançar os resultados esperados e planejados, com a adoção da transparência e da *responsiveness*, além de uma cultura organizacional e institucional voltada para a cooperação, a colaboração multidimensional e atitudes inovadoras

3 GOVERNANÇA PÚBLICA COLABORATIVA

Do ponto de vista estratégico, pode-se associar a governança pública com a visão estratégica na administração pública, ancorada na melhoria da avaliação e do desempenho do programa intra-organizacional, onde os atores, de forma colaborativa e com uma participação mais ativa nos processos, podem fazer diferenças agregadoras para reforçar a dimensão gerencial e superar os diversos constrangimentos sociais, econômicos e institucionais. Por isso, Andreeva, G.; Ansell, J.; Harrison, T. (2014, p. 350) destacam que:

“governance in this context identifies the power dependence in the relationships involved in the collective action; it can define the dependency of the actors on each other and emphasize the social dimension of the network in which individual stakeholder power can be increased through relationships with other stakeholders.

Os autores, ao evidenciarem o processo de interação entre as partes interessadas para o sucesso da governança pública, na verdade, procuram abordar o quanto é imprescindível a necessidade da compreensão da relação entre a administração pública, a transparência e a *accountability* para a redução dos riscos⁶ produzidos pela própria dinâmica interativa desses agentes. Deste modo, no âmbito da governança pública,

⁵ Kooiman, J. (2010, p. 73).

⁶ “Public risk encompasses a diversity of risks from natural hazards, engineering, finance and social domains: anything likely to have an impact on the public” (ANDREEVA, G.; ANSELL, J.; HARRISON, T. 2014, p. 343).

conhecer os problemas e as demandas da sociedade, assim como procurar desenvolver políticas públicas intencionais para respondê-las, representa os desafios e as responsabilidades de todos, envolvendo tanto o governo quanto as partes interessadas (sociedade civil) para buscar, através de uma participação ativa e interativa, as soluções consensuais. Por isso, Emerson, K.; Nabatchi, T.; and Balogh, S. (2011, p. 2) apresentam, para a administração pública, o termo governança colaborativa, onde:

“we define collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished”.

Assim, percebe-se que a governança pública submerge a um conjunto de variáveis objetivas e subjetivas, dinamizadas⁷ de um ambiente colaborativo e interativo⁸, que visa não só a obtenção de melhores resultados, mas também reforçar as dimensões intra-organizacionais para responder aos anseios da sociedade com a transparência, a *responsiveness* e a participação da sociedade civil. Por isso, no âmbito das políticas públicas, Katsamunsk, P. (2016, p. 134) complementa que a “governança é a capacidade institucional das organizações públicas de fornecerem serviços públicos e outros bens exigidos pelos cidadãos⁹ de um país ou os seus representantes de forma eficaz, transparente, imparcial e de maneira responsável, sujeita a restrições de recursos”.

Portanto, ficou delineado o caráter institucional¹⁰ da governança para reforçar o compromisso das instituições, dos governos e das empresas no cumprimento das suas funções. Deste modo, pode-se afirmar que a governança pública, por um lado, é uma estratégia que esboça aspectos multidimensionais e percebidos como uma configuração

⁷ Ver que, em Emerson, K., Nabatchi, T., e Balogh, S. (2011, p. 6), “*collaborative dynamics, consist of three interactive components: principled engagement, shared motivation, and capacity for joint action*”.

⁸ Kooiman, J. (2010, p. 74) acrescenta, ainda, que, “*in the interactive governance perspective, governability is considered to be a quality of societal systems as wholes. For that reason, it can be defined as the overall capacity for governance of any societal entity or system as a whole*”.

⁹ Para Chávez, H. A. R. (2015, p. 125), a “*citizen participation can vary within different types of governments, the degree of democracy, institutional factors, a given society’s organizational abilities and in general as a function of the relationships in place between society and government*”.

¹⁰ Esse caráter institucional, em geral, já foi passificado pela OCDE (2005), ao ilustrar que a governança pública se configura como normas ou arranjos formais e informais direcionados a evidenciar as estruturas para a tomada das decisões públicas, assim como são deliberadas essas definições, como são realizadas as ações e para quem são promovidas, respeitando e preservando as normas legais na resolução dos problemas. E, para complementar a OCDE (2005), a *International Federation of Accountants* (2001) reforçou que a governança pública está relacionada às estruturas e aos processos de tomada de decisão, com a devida responsabilidade, o apropriado controle e comportamento das organizações e das instituições, ressaltando, assim, as obrigações dos governos na concretização da eficácia da governança na empresa ou na organização.

onde a sociedade, as organizações e os governos são dirigidos e liderados; e, por outro, a governança pública se preocupa com a estruturação e a organização dos assuntos públicos, envolvendo o exercício do poder, os processos de decisão e a política pública.

Por isso, neste contexto, destacam-se as contribuições de Khemani, S. *et al.* (2016, p. 33), ao afirmarem que, “*governance is thus the process of pursuing policies to deliver public goods, using (and debating) the best available technical evidence for this purpose*”. Portanto, para os autores, esboçar sobre a governança pública é destacar algum grau de controle político e o desenvolvimento das estratégias, para reforçar a sustentabilidade e a capacidade técnica e política do governo (ou do Estado) na condução das políticas públicas. Porém, nesta perspectiva, Osborne, S. P. (2016, p. 381), destaca que:

“a teoria sobre a nova governança pública não está totalmente integrada à teoria de administração pública e nem à teoria da nova administração pública, mas sim, é um discurso que se baseia na existência de um Estado plural e pluralista e que procura compreender o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas neste contexto”.

Osborne, S. P. (2016, p. 383), ao aproximar a nova governança pública com a sociologia organizacional e a teoria de redes, procura cultivar e reforçar a percepção plural e pluralista da governança pública, com a adesão às relações inter-organizacionais, com ênfase nas prestações eficientes dos serviços públicos para alcançar os resultados pretendidos. Para tanto, é imprescindível que, no ambiente democrático, os mecanismos de governança pública estejam engajados na confiança e nas relações consensuais e permanentes direcionadas para alcançar os resultados. Por isso, para Galukande-Kiganda, M; Mzini, L. B. T. (2019, p. 105), a

“*participatory governance seeks to examine the traditional conceptions of public governance that hinder the realization of genuine participatory democracy and advocates participation based on a series of elaborate and diverse opinions, principles, approaches and institutions*”.

Com isso, a participação ativa da sociedade civil nos processos de tomada de decisão sobre as políticas públicas é relevante tanto para melhorar a administração pública, quanto para potencializar e fortalecer os mecanismos empregados para responder às demandas da própria sociedade. Neste sentido, presume-se que uma participação ativa e engajada dos cidadãos no desejado processo da governança pública poderá estimular e influenciar, positivamente, a construção de um ambiente favorável para uma democracia

mais participativa. Assim, entende-se que a governança pública representa uma disposição articulada, participativa, dinâmica e interativa presente no exercício da autoridade, voltada para fortalecer o procedimento decisório na administração pública com a transparência, a *accountability* e a *responsiveness*, além de aflorar o controle e a participação social, de perseguir e atingir os objetivos de forma eficiente e com a efetividade almejada pela coletividade, respeitando as leis, e proporcionar a *equity*¹¹ social, institucional e econômica na sociedade.

4 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMPROMISSO SOCIAL

A transparência demanda esforços que nem sempre são percebidos, compreendidos e executados, da forma desejada, pelas instituições, pelas organizações, pelos governos e pela sociedade civil. Debater a transparência, na atualidade, parece oportuno, uma vez que a sociedade vem exigindo uma atuação mais democrática e eficiente dos governos (e do Estado) na gestão e na aplicação dos recursos, além da divulgação das informações públicas.

Neste sentido, as reivindicações da sociedade civil¹² com relação à transparência pública do governo, também significam a exigência de um elevado grau de responsabilidade e comprometimento dos gestores públicos e dos governantes perante a gestão dos recursos públicos. Por isso, Galster, A. (2018, p. 2) destaca que a

“transparency requires authorities to make it easier for citizens to access information, notably through open data and records management. It should go in hand with greater participation of civil society in the public decision-making process, including protection for whistleblowers. This increase in participation should also be fuel led by greater accountability of authorities, through the use of audits, codes of ethics and public scrutiny”.

Assim, percebe-se que o debate sobre a transparência demanda esforços concentrados do governo, do Estado¹³ e da sociedade civil, para fomentar o controle (empoderamento) social e, por conseguinte, dinamizar o próprio processo de tomada de decisão nas políticas públicas. Neste sentido, é imperativo a construção de um ambiente favorável para a interação social e voltado para promover debates, valores e

¹¹A *equity*, segundo *World Bank Group* (2017), está associada à capacidade do governo de promover políticas públicas voltadas para a geração de oportunidades e igualdades aos indivíduos na sociedade.

¹² “*Civil-society campaigners around the world have incorporated the right to know into both their strategies and their tactics, with the hope that transparency will empower efforts to change the behaviour of powerful institutions by holding them accountable in the glare of the public eye*” (FOX, J., 2007, p. 663).

¹³ Administração pública.

comportamentos estimuladores de transparência, sendo que esta, por sua vez, pode gerar novos valores, novos compromissos e novas responsabilidades segundo a afirmação, a seguir, da Nolan-Flecha, N. (2017, p. 31): *“transparency is another integrity value that can influence trust levels. Embedding the policy-making process within transparency mechanisms allows for greater accountability and oversight, and helps restore a sense of legitimacy”*.

Portanto, quando a sociedade civil requer a prática de transparência em todas as esferas governamentais (e/ou estatais), na verdade, a mesma tenta empreender uma grande contribuição na administração pública, uma vez que a transparência está associada às práticas de integridade, de responsabilidade, de confiança e de divulgação social das informações. Assim, percebe-se que as informações governamentais e institucionais (e oficiais) são de domínio público e, por isso, o governo tem a obrigação de colocá-las para a consulta da sociedade, respeitando não só os aspectos normativos que as regem, mas também que protegem os interessados¹⁴.

A disponibilização das informações¹⁵ junto à sociedade depende, antes demais, da própria compreensão da sociedade com relação à importância educativa, informativa e de conhecimento das mesmas, visando não só contribuir para melhorar, aprimorar e elevar o nível da transparência no processo de tomada das decisões, mas também estimular o empoderamento da rede de cooperação e de interação dos atores¹⁶ no ambiente da governança pública (ou da política pública) e, ao mesmo tempo, cristalizar a própria capacidade de resposta do governo (e do Estado).

Khemani, S. *et al* (2016) reforçam que a transparência, além de entendida como acesso às informações das ações do governo, também está relacionada às consequências¹⁷ das mesmas ações praticadas pelas autoridades. Logo, é pertinente compreender a transparência dentro de um processo que destaca a cooperação e a interação entre o governo e a sociedade civil, visando o controle e empoderamento social em torno da

¹⁴ *“Transparency requires significant resources, may slow down administrative procedures, and may offer more advantages to the well-organized and influential interests than to others. It also has necessary limits: legitimate issues of security and the privacy rights of citizens form two such boundaries. But without it, “good governance” has little meaning”* (JOHNSTON, M., 2012, p. 3).

¹⁵ *“Transparency and accountability could be considered as public goods in economic terms with too much weight put on the supply side of the equation. Where access to information is concerned, for example, there is often an over-emphasis on the efficiency of producers rather than the needs of consumers, thus undermining the role of information in building accountable institutions”* (UNITED NATIONS, 2019b, p. 16).

¹⁶ Formais e informais no ambiente da governança pública e/ou das políticas públicas.

¹⁷ *“Transparency can be an outcome of political engagement and the governance environment as much as a lever to influence governance”* (KHEMANI, S. *et al*, 2016, p. 81).

governança pública. Esse processo demanda esforços de longo prazo e, nem sempre, os resultados são visíveis de uma forma direta. Por isso, Roelofs, P. (2019, p. 565) afirma que:

“in recent years the idea of transparency has become increasingly prominent in debates around governance both in developed and developing countries. Transparency is promoted as a route to improving the quality of government, with Transparency International's global ranking of national governments according to their degree of openness. However, multiple studies have noted that empirically the effect of transparency on governance is not straightforward, with greater transparency not always leading to anticipated benefits”.

A colocação de Roelofs, P. (2019) é relevante porque, em geral, destaca a proeminência das discussões, dos debates e das preocupações sobre a transparência, especialmente, nas instituições ou instâncias públicas, independentemente dos níveis de desenvolvimento dos países. Ou seja, a transparência é um fenômeno global que demanda ações e atitudes corretas e esperadas para poder atingir os objetivos coletivos que, por sua vez, demonstram que é necessário repensar a transparência como essencial para fortalecer a governança pública¹⁸.

5 RESPONSIVENESS AND ENGAGEMENT¹⁹ “TO SERVE CITIZENS”²⁰

A *responsiveness* está relacionada à capacidade de atender às expectativas esperadas da sociedade. E, para responder, de forma eficiente, esses anseios, é imprescindível a existência de confiança tanto nos atores participantes, quanto na condução das políticas públicas. Por isso, atender as demandas da sociedade é um direito social e da coletividade.

A OECD (2017, p. 21) reforça que *“despite being entitled, citizens depend on the ability of governments to actually deliver the services they need, at the quality level they expect”*, ou seja, para dar conta dessas expectativas, é essencial que tanto o governo (Estado) quanto a sociedade civil desenvolvam os esforços, as estruturas, os espaços, os

¹⁸ Mesmo assim, independentemente da mensuração quantitativa dos efeitos da transparência na condução da administração pública, é imprescindível que as instituições, os agentes e a sociedade civil continuem a desenvolver e criar condições para melhorar e reforçar uma cultura social, institucional e governamental, direcionada para a transparência na tomada das decisões, assim como na execução, no acompanhamento e na prestação dos serviços públicos e, com isso, potencializar o cumprimento efetivo dos objetivos esperados pela sociedade.

¹⁹ *“Public engagement therefore merits recognition as another lever of governance as it can be integrated into governance activities across the life cycle of policy development, including design, implementation, monitoring and feedback”* (MATASICK, C., 2017, p. 115).

²⁰ OECD (2017, p. 22).

ambientes e os arranjos apropriados, para promover e reforçar o incremento nas habilidades e nas competências necessárias e adequadas, para gerar confiança na elaboração, na implementação e na regulação das políticas públicas. Por isso, a OECD (2017, p. 22) acrescenta que “*these expectations entail two critical dimensions of trustworthiness*”, tais como:

“responsiveness - recognising responsiveness as an explicit dimension of trust reflects the core objective of public administration: to serve citizens. Increasingly, responsiveness refers not only to how citizens receive public services but also to how government listens to citizens and responds to their feedback. Responsiveness, then, is about availability, access, timeliness and quality, but also about respect, engagement and response; and, reliability – As a prerequisite to responsive service delivery, governments must assess the economic, social and political environment facing their citizens, and act in consequence. This may mean adapting certain services or creating new ones (e.g. addressing climate change, energy, housing, etc.), but it also means being able to deal with uncertainty in a consistent and predictable manner. In the face of multiple natural and man-made threats over the past decade, long-term planning and risk management have proved to be essential albeit not universally institutionalized functions of government. Reliability is the capacity of government institutions to respond effectively to a delegated responsibility to anticipate needs, and thereby minimize uncertainty in the economic, social and political environment facing people”²¹.

Na colocação da OECD (2017), a *responsiveness* está, intimamente, ligada ao objetivo central da administração pública, que é responder às demandas da sociedade. Mas, por outro lado, deixa transparecer que, para atender as demandas dos cidadãos, é fundamental desenvolver os mecanismos e as estruturas direcionadas para incitar e reforçar a cooperação e a interação entre o governo (Estado) e a sociedade civil, com o escopo de escolher, discutir, ponderar e implementar, conjuntamente, as propostas, os projetos, os programas, as estratégias e as melhores políticas públicas para satisfazer as demandas da sociedade. Com isso, no contexto da administração pública e, por conseguinte, da governança pública, vale destacar que tanto a cooperação, quanto a interação dos agentes no processo de tomada de decisão, na formulação e na implementação das políticas públicas, assim como no acompanhamento do resultados das mesmas, representam instrumentos indispensáveis em todo o processo, com a observância do objetivo pretendido.

Assim, a conjugação entre recursos escassos, políticas públicas e satisfação das demandas da sociedade remete-nos, sem dúvida, à necessidade de ilustrar a importância da *responsiveness*. Por isso, e reforçando as colocações da OECD (2017), fica pacificada

²¹ OECD (2017, p. 22).

que a *responsiveness* representa o nível de engajamento, via cooperação e interação, entre os atores governamentais e da sociedade civil, amparado pelo grau de confiabilidade, especialmente, em momentos de incertezas. Neste sentido, torna-se pertinente, mais uma vez, aflorar o comportamento colaborativo e a *responsiveness* como relevantes para a efetivação do processo de interação na governança pública. Assim sendo, Olabe, P. B. (2017, p. 56) destaca que:

“but responsiveness goes beyond a unilateral relationship of government with citizens and business. Increasingly, the relationship provider beneficiary between government and citizens is evolving to one based on partnership and joint value creation”. E acrescenta que, *“responsiveness in service delivery can thus also take the form of a new relationship between citizens and governments”*.

Esta relação, de certa forma, representa um desafio tanto para as lideranças políticas e governamentais, quanto para os gestores públicos e, em geral, para a sociedade civil. Essa suscitação pode ser ilustrada, em muitos casos, não só pela ausência de canais de interação entre o governo e a sociedade civil, mas também, em alguns momentos, pelo crescimento das insatisfações e manifestações dos indivíduos e da coletividade, questionando a incapacidade de resposta do governo (e do Estado), com relação às diversas reivindicações sociais e econômicas.

6 ACCOUNTABILITY: ESPAÇO DIALÓGICO DE CONTROLE SOCIAL

Accountability, em geral, é compreendida como prestação de contas. Mas, neste artigo, até agora, adotamos o entendimento das *United Nations* (2019a, p.23), onde o mesmo destaca, a *“accountability of governments through formal oversight mechanisms; accountability in the public service; social accountability; and accountability of partnerships”*. Ou seja, a *accountability* além de atrelada às obrigações governamentais de prestar contas junto à sociedade, por outro lado, ilustra que, é por meio de controle social que a sociedade possa, efetivamente, exigir que o governo disponibilize todas as informações sobre as suas ações e as consequências²².

Com isso, quando *United Nations* (2019a) destaca *“social accountability”* como importante para reforçar a necessidade de compreender a governança pública dentro de

²² Por isso, Dillard, J.; Vinnari, E (2019, p.19) reforça que *“accountability implies constraining or giving up power by providing information, being transparent regarding decision-making, actions, and outcomes and being subjected to consequences of the evaluation thereof. Being held accountable implies accepting, or being coerced into, the obligation (demand) to act responsibly toward affected constituencies”*.

um contexto amplo e desafiador, por outro lado, deixa transparecer as responsabilidades dos cidadãos, das instituições e da sociedade organizada, no que tange às expectativas e às exigências, junto ao governo, para a prestação de contas dos serviços públicos²³. Essas exigências dependem do grau de participação dos agentes no processo de tomada de decisão na administração (ou política) pública, o nível de acesso às informações públicas por parte da sociedade civil e, por fim, a existência de um ambiente interativo e colaborativo no âmbito da governança pública.

Por isso, no contexto de governança pública, é relevante criar, desenvolver e disseminar estruturas e condições propícias para que os cidadãos possam participar e acessar as informações públicas, para poder demandar, pedagogicamente, dos gestores públicos e das suas autoridades, a imprescindível prestação de contas referentes às suas ações e decisões sobre as políticas públicas, conforme complementam Schaeffer, M.; Yilmaz, S. (2008, p. 4), ao delinear que “a *accountability* do lado da demanda, também conhecida como social *accountability*, refere-se a uma ampla gama de ações e mecanismos além do voto que os cidadãos podem usar para responsabilizar o Estado e os prestadores de serviços públicos” (NT).

Portanto, é nesta perspectiva que, quando os cidadãos demandam uma maior responsabilidade social do governo na gestão e na administração dos bens públicos, esse movimento acaba por funcionar como um mecanismo capaz de influenciar o comportamento do governo e, com isso, potencializar e reforçar, de modo imprescindível, a adoção da *accountability* como um dos principais instrumentos de interação social e dialógica com a sociedade. Mesmo assim, melhorias da governança continua sendo um desafio para a sociedade, uma vez que a mesma, além de envolver aspectos gerenciais, também está associada à interação com as dimensões inter-organizacional e interpessoal. Neste contexto, é indispensável procurar entender que esse desafio está, intrinsecamente conexo a quatro diligências catalizadoras e correlacionadas, tais como, a liderança, a estratégia, o controle e a *accountability*.

Para qualificar, da melhor forma possível, os dois elementos característicos da governança pública (*accountability* e controle), proposto neste subitem do artigo, torna-

²³ Segundo *United Nations* (2019a, p. 25), as “Estratégias de *accountability* baseadas no cidadãos estão cada vez mais sendo usadas nos esforços para melhorar os serviços públicos” (NT).

se proeminente delinear que os mesmos estão implícitos nas funções²⁴ da governança²⁵, conforme apontam-se, a seguir: (a) gerenciar conflitos presentes e resultantes no processo; (b) administrar os riscos no processo do processo; (c) supervisionar e avaliar a gestão; (d) promover uma cultura de transparência com a participação ativa dos agentes formais e informais; e, (e) promover e internalizar o processo de *accountability*. Por isso, Mulgan, R. (2000) aponta que o termo *accountability*, apesar da sua complexidade, se refere ao controle²⁶ das instituições e organizações públicas, à *responsiveness* do governo e, por fim, ao “diálogo público”²⁷ do governo com a sociedade.

7 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para atingir o objetivo pretendido, é relevante destacar que a metodologia de estudo proposta, em geral, serve como artifício ou meio para conseguir investigar o contexto, da melhor forma possível, da realidade de uma sociedade²⁸. Para tanto, quando se procura, no âmbito da governança pública, realizar uma análise qualitativa sobre da governança pública, através da percepção das variáveis como a corrupção, a transparência e a *accountability* entre dois (ou mais) países, em termos metodológicos, normalmente, pode-se usar uma abordagem multidimensional (ou multimétodos²⁹), subdividida em: a medição objetiva direta³⁰ e a percepção subjetiva indireta³¹.

Neste artigo, além pesquisar artigos nas revistas de publicações científicas, para realizar a análise qualitativa, procuramos obter os dados através das fontes oficiais, tais

²⁴ Aqui, ao referir-se algumas das funções da governança, pode-se observar que existe uma relação estreita entre governança e gestão (governo).

²⁵ As funções da governança estão, também, relacionadas à supervisão, expressa na seguinte afirmação de Andreeva, G.; Ansell, J.; Harrison, T (2014, p.358): “nossa noção de ‘*knowledgeable supervision*’ é sustentada por quatro características fundamentais: o papel de coordenação do governo, responsabilidade compartilhada, interdependência e autoridade versus *accountability*. Dentro de cada contexto de risco, a rede precisa de atores de risco e partes interessadas precise ser definida, bem como os papéis e responsabilidades em relação à governança do risco” (NT).

²⁶ Em Mulgan, R. (2000, p. 566), “a capacidade de resposta, como ‘controle’, refere-se ao objetivo de fazer com que os governos estejam de acordo com as preferências do povo” (NT).

²⁷ Para Mulgan, R. (2000, p. 556), “no contexto de um Estado democrático, as principais relações de *accountability*, nesse sentido central, são aquelas entre os cidadãos e os titulares de cargos públicos e, dentro das fileiras dos titulares de cargos, entre políticos eleitos e burocratas”. E, “*accountability* é vista como uma atividade dialética, exigindo que os funcionários respondam, expliquem e justifiquem, enquanto aqueles que os responsabilizam se envolvem em questionar, avaliar e criticar” (NT) (2000, p. 569).

²⁸ Ou Realidade Social.

²⁹ Método refere-se à forma particular ou meio pela qual os indicadores ou as evidências são recolhidos, de acordo com os objetivos determinados na pesquisa.

³⁰ Essa abordagem pressupõe uma análise resultante de uma coletânea organizada de dados provenientes das instituições, das organizações ou de sistemas de base dos dados, organizados e disponibilizados para estudos e pesquisas.

³¹ Pesquisas qualitativas, questionários, entrevistas, opiniões, entre outras.

como, *Transparency Internacional* (2020); *Transparency Internacional* (2021); *Worldwide Governance Indicators (WGI)*³² of *World Bank Institute*³³. “A Transparência Internacional (TI) é uma organização não-governamental sediada em Berlim, na Alemanha, que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção”³⁴. A TI produz, anualmente e desde 1996, o índice de percepção da corrupção (IPC)³⁵ envolvendo 180 países (e territórios)

O WGI é relevante porque “consistem em seis indicadores compostos de amplas dimensões de governança, cobrindo mais de 200 países desde 1996”³⁶ (KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M., 2010, p. 2), sendo originário de “31 diferentes fontes de dados” (KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M., 2010, p. 2), envolvendo as empresas, as instituições, as organizações, as famílias, as bases de dados e os relatórios (KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M., 2010, p. 3).

Portanto, a aplicação deste instrumento de pesquisa, bem como a opção pela análise qualitativa, foi motivada pela disponibilidade de dados nas organizações internacionais supracitadas.

8 RESULTADOS E ANÁLISES

8.1 CONTROL OF CORRUPTION: BRASIL E ÁFRICA DO SUL

O WGI³⁷, apesar de não representar um indicador direcionado, especificamente, para a governança no setor público, em geral, procura captar a percepção, os comportamentos e as ações que evidenciam, implicitamente, as atividade de corrupção envolvendo empresas públicas e privadas. Por isso, segundo o WGI³⁸, o “control of

³² *Voice and Accountability; Political Stability and Absence of Violence; Government Effectiveness; Regulatory Quality; Rule of Law; and, Control of Corruption*. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Acessado no dia 25/01/2021.

³³ O *World Bank Institute* organiza as diversas variáveis para medir a percepção da governança de vários países, onde especialistas, diretores das instituições, gerentes das empresas e cidadãos respondem as perguntas sobre a governança. As questões e as respostas são, em geral, classificadas e atribuídas por categorias que variam entre pior indicador e melhor indicador. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Acessado no dia 25/01/2021.

³⁴ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/transpar%C3%Aancia-internacional-ti/t-19555799> Acessado: 03 de Fev 2021.

³⁵ Escala de pontuação: entre 0 (país altamente corrupto) e 100 (país menos corrupto ou muito íntegro). A produção do IPC é resultado das informações de 13 fontes distintas e reconhecidas pelas diversas instituições e organizações internacionais.

³⁶ NT.

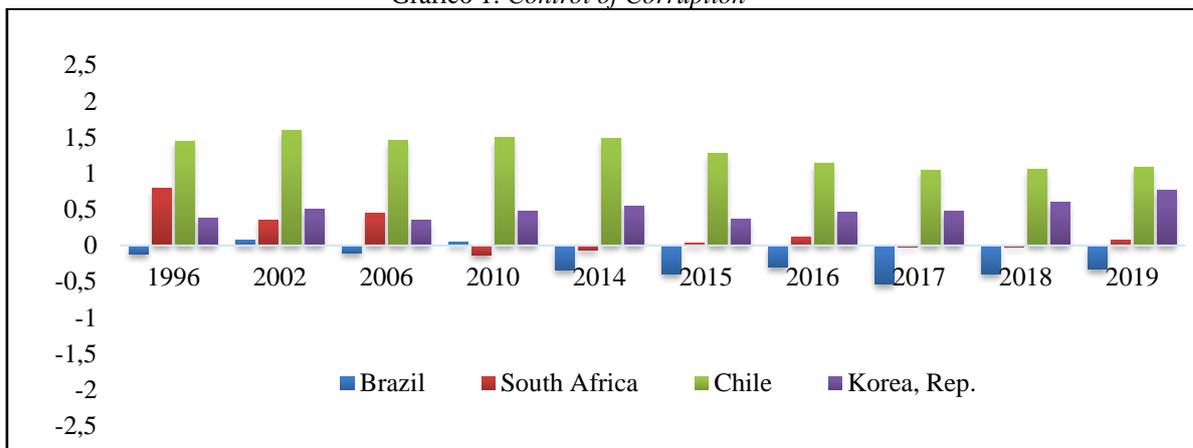
³⁷ O WGI é um indicador relevante, mas não representa o índice de governança pública de um país. Apesar de envolver instituições/organizações/empresas públicas e privadas, esse indicador não está direcionada, especificamente para o setor público. Mesmo assim, é relevante porque, a partir do mesmo, é possível fazer uma análise qualitativa que se pretende neste artigo.

³⁸ In <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> : com uma escala de pontuação mínima de -2,5 (pior) e máxima de 2,5 (melhor).

*corruption captures perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as “capture” of the state by elites and private interests*³⁹.

A percepção da corrupção de um país é importante porque, em geral, evidencia o Estado da arte com relação à própria governança pública que, neste artigo, procuramos delinear, especificamente, sobre alguns aspectos, tais como, a transparência, a *responsiveness* e a *accountability*, envolvendo Brasil e África do Sul.

Gráfico 1: *Control of Corruption*⁴⁰



Fonte: Autor, a partir de Kaufmann, D.; Kraay, A.; e Mastruzzi, M. (2010)⁴¹.

A Gráfico 1 revela, em termos comparativos, a percepção da corrupção no Brasil e na África do Sul. Fica evidente que, a situação no Brasil é extremamente delicada uma vez que entre 2014 e 2020, apesar das ações questionáveis da Operação Lava Jato para eliminar a corrupção, ficou evidente que, por um lado, a corrupção não se combate ou eliminar usando as linhas, as atitudes e as estratégias ocultas e ilegais, mas sim através de uma política transparente que envolve toda a sociedade civil.

“A corrupção continua a ser um problema sistêmico no Brasil, que contamina a democracia e impede o desenvolvimento sustentável e socialmente justo do país. Não é através de soluções populistas e autoritárias que se constrói um país íntegro. É através de leis, instituições e, principalmente, uma cidadania livre, consciente e ativa na luta por seus direitos” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p.6).

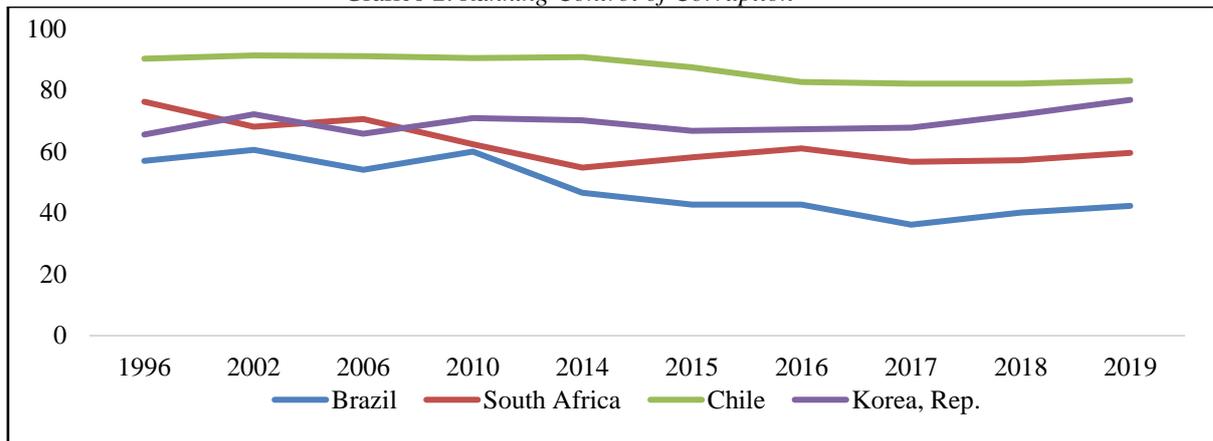
³⁹ A partir de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> Acessado: 14 Dezembro de 2020.

⁴⁰ O WGI tem uma escala de pontuação mínima de -2,5 (pior) e máxima de 2,5 (melhor).

⁴¹ A partir de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Neste sentido, fica evidente que, é preciso que as instituições consolidadas e os agentes públicos sejam submetidas ao instituto de transparência pública ao mais alto nível com relação ao processo de tomada das decisões, à execução das suas ações e ao emprego das leis e normas, assim como a capacidade de responder, de forma eficiente, às demandas da sociedade.

Gráfico 2: *Ranking Control of Corruption*⁴²



Fonte: Autor, a partir de Kaufmann, D.; Kraay, A.; e Mastruzzi, M. (2010)⁴³.

“Corruption, however, typically involves conduct by politicians, public officials and private persons aimed at improper and unlawful self-enrichment or benefiting those close to them through the misuse of power, manifesting as bribery, dishonest, unauthorised or fraudulent activities” (BUDHRAM, T.; GELDENHUYS, N., 2018, p.24).

Portanto, a corrupção é uma variável que gera efeitos e impactos negativos no processo de desenvolvimento social, econômico e institucional de um país. Assim, no Gráfico 2 fica explícita que, em termos de Ranking, há uma tendência cada vez mais preocupante se comparada, por exemplo, com a África do Sul, Chile e Coreia do Sul. Portanto, o Brasil apesar de estar em um patamar muito baixo no Ranking a nível mundial⁴⁴, por sua vez, com relação ao Ranking regionais (ou de blocos econômicos), o Brasil continua a permanecer no patamar muito abaixo da sua capacidade, conforme a Tabela 1 do item a seguir.

⁴² “Percentile Rank (0-100) indicates rank of country among all countries in the world. 0 corresponds to lowest rank and 100 corresponds to highest rank”. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> Acessado no dia 25/01/2021

⁴³ Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

⁴⁴ Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

8.1.1 Transparency Internacional e Níveis de Corrupção no Brasil e na África do Sul

Para combater a corrupção é preciso que as instituições e os agentes públicos tenham um nível desejado de transparência nas suas ações e na execução das leis, assim como a capacidade de responder, de forma eficiente, às demandas da sociedade. Portanto, a transparência demanda esforços que nem sempre são percebidas, compreendidas e executadas, de forma desejada, pelas instituições, organizações e os governos.

Neste sentido, torna-se pertinente destacar, associar e alocar a transferência, especialmente no setor público, como sendo uma das principais estratégias capazes de contribuir para a redução das atividades de corrupção a nível governamental. Essa observação é pertinente porque a corrupção é uma variável que gera efeitos e impactos negativos no processo de desenvolvimento social, econômico e institucional de um país.

Segundo os dados da Transparência Internacional de 2019 e 2020, no universo de 180 países, a África do Sul e o Brasil ocupam, respectivamente, 73° e 105° (em 2019) e 69° e 94° (em 2020) no *ranking* global sobre a percepção da corrupção no setor público, conforme a ilustração apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: *The perceived levels of public sector corruption – Brics, 2019 a 2020*

Score	Brics 2019	Ranking	Score	Brics 2020	Ranking
57	Coreia do Sul	45°	61	Coreia do Sul	33°
43	África do Sul	73°	44	África do Sul	69°
41	Índia	78°	42	China	78°
39	China	87°	40	Índia	86°
35	Brasil	105°	38	Brasil	94°
28	Rússia	138°	30	Rússia	129°

Fonte: Autor, baseado no dados da TI (2010, 2021).

No âmbito do *Brics*, percebe-se que a África do Sul ocupa a segunda posição em 2019 e 2020, com 43 e 44 pontos respectivamente, ao passo que o Brasil continua ocupando a penúltima posição. Essa posição do Brasil, de certa forma revela que, apesar da existência das limitadas condições sociais para melhorar essa percepção, a sociedade brasileira terá que empreender mais esforços e estratégias para vencer esse desafio que, a cada dia, vem se tornando cada vez mais complexa. Por isso, as reivindicações da sociedade civil com relação à transparência pública no Brasil, também, significa, de certa forma, a exigência e a necessidade de um elevado grau de responsabilidade e de

comprometimento dos gestores públicos e dos governantes, conforme destaca Fox J. (2007, p.663):

“Civil-society campaigners around the world have incorporated the right to know into both their strategies and their tactics, with the hope that transparency will empower efforts to change the behaviour of powerful institutions by holding them accountable in the glare of the public eye”.

Tabela 2: *The perceived levels of public sector corruption – CPLP, 2019 a 2020*

Score	Países da CPLP 2019	Ranking	Score	Países da CPLP 2020	Ranking
64	Portugal	30°	61	Portugal	33°
57	Cabo Verde	45°	58	Cabo Verde	41°
46	São Tomé e Príncipe	64°	47	São Tomé e Príncipe	63°
35	Brasil	105°	40	Timor Leste*	86°
35	Timor Leste*	105°	38	Brasil	94°
23	Moçambique	158°	27	Angola	142°
19	Angola	165°	25	Moçambique	149°
16	Guiné Bissau	172°	19	Guiné Bissau	165°
16	Guiné Equatorial*	172°	16	Guiné Equatorial*	174°

Fonte: Autor, baseado no dados da TI (2020, 2021). Países convidados (*).

Quando observamos o Brasil nos espaços da CPLP e Mercosul, podemos apontar que em termos econômicos, o país é considerado uma potência econômica nos respectivos blocos. Assim, no que tange à percepção da corrupção no setor público na CPLP, o Brasil ocupou a 4ª posição em 2019 e a 5ª posição em 2020, sendo ultrapassado pelo Timor Leste com 40 pontos (e ranking de 86°)⁴⁵.

Tabela 3: *The perceived levels of public sector corruption – Mercosul, 2019 a 2020*

Score	Mercosul 2019	Ranking	score	Mercosul 2020	Ranking
70	Uruguai	23°	71	Uruguai	21°
67	Chile*	27°	67	Chile*	25°
43	Suriname*	73°	42	Argentina	78
40	Argentina	85°	41	Guiana*	83°
37	Guiana*	93°	39	Colômbia*	92°
36	Colômbia*	99°	39	Equador*	92°
35	Brasil	105°	38	Brasil	94°
35	Peru*	105°	38	Peru*	94°
34	Equador*	114°	38	Suriname*	94°
29	Bolívia*	132°	31	Bolívia*	124°
29	Paraguai	132°	28	Paraguai	137°

Fonte: Autor, baseado no dados da TI (2020, 2021). Países convidados (*).

⁴⁵ Se incorporar a África do Sul nos espaços nos outros blocos da Tabela 1, o país africano teria as seguintes posições: 4ª na CPLP; e, 3ª no Mercosul, empatado com Suriname.

No Mercosul, excluindo os países convidados, o Brasil ocupa a penúltima posição (3^a). Mas, quando são incluídos os países convidados, o Brasil⁴⁶ passou a ocupar a 7^a posição, superando Peru, Equador, Bolívia e Paraguai.

8.2 VOICE AND ACCOUNTABILITY E ENGAGEMENT

Partindo da percepção de que a *accountability* pode ser qualificada por ação, atitude, comportamento, espaço ou ambiente capaz de fomentar a aproximação entre o governo e a sociedade civil, por sua vez, ela representa um dos principais instrumentos de controle social das políticas públicas. Mas, para efetivar essa representação, é relevante reforçar a pertinência e a celeridade com a *responsiveness* e a defesa da transferência das políticas públicas, sendo estas, imperativas para consolidar a *accountability* e, na prática, fomentar a interação e o diálogo entre o governo e os cidadãos que são representados pela sociedade civil. Por isso, *United Nations* (2019b, p.16), através da Comitê de Peritos em Administração Pública (CPAP), reforça que

“as estruturas de *accountability* podem apoiar o fortalecimento da democracia, da boa governança e do Estado de Direito, mas para funcionar adequadamente, precisam delinear responsabilidades claras e sanções confiáveis. Em muitos países, a falta de sanções aplicáveis limitou a eficácia das estruturas de *accountability*” (NT).

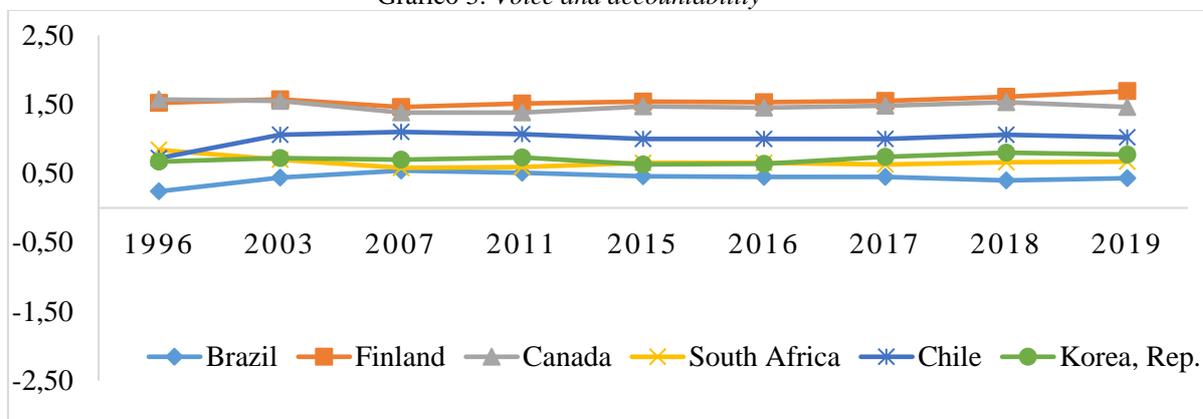
Isso significa que, na *accountability*, apesar da presença do componente normativo, existe uma potencialidade para fortalecer o próprio processo de tomada de decisão na administração pública, assim como a responsabilidade organizacional, institucional e social para reforçar o uso adequado e eficiente dos recursos escassos. Portanto, a *accountability* é imprescindível para intensificar as relações transparentes entre o governo e a sociedade, fomentar maior participação da sociedade civil e, por fim,

⁴⁶ Esses posicionamentos do Brasil, tanto no bloco do Mercosul quanto nos espaços do *Brics* e da CPLP são resultados, em geral, de alguns comportamentos, tais como: ausência de uma política educativa voltada para fomentar a transparência, a *accountability* e a *responsiveness* no setor público; grande fomento à cultura de punição que, em geral, são ineficientes no médio e longo prazo; eliminação (e, em muitos casos, a politização), desde 2017, dos órgãos de controle social do setor público, tais como, os conselhos ligados ao meio ambiente, às questões sociais, à educação, entre outras; campanha intensa, desde 2017, para desacreditar a importância do setor público, assim como, dos serviços públicos e dos servidores; a intensa campanha cujo lema central é o negacionismo com a revogação e eliminação das diversas conquistas sociais, ambientais, culturais, institucionais e políticos conquistados após da redemocratização (1986) e alcançados até os anos de 2017; a ausência da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões governamentais; o desprezo pelas agendas sociais e ambientais; a politização e a implementação das ideologias na captação da administração pública; a ascensão dos sinais políticos caracterizados como extrema direita; e; por fim, a negação da agenda global, com apostas no isolacionismo.

promover um maior controle social das políticas públicas, visando alcançar os objetivos da sociedade.

Segundo WGI, “Voice and accountability captures perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media”⁴⁷. Neste sentido, torna-se, por sua vez, relevante destacar que, no atual contexto global, é fundamental que os governos nacionais desenvolvem instrumentos e mecanismos para reforçar a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões, assim como respeitar e fomentar a liberdade de expressão e de imprensa.

Gráfico 3: *Voice and accountability*⁴⁸



Fonte: Autor, a partir de Kaufmann, D.; Kraay, A.; e Mastruzzi, M. (2010).

O Gráfico 3 evidencia que, com relação à participação social, liberdade de expressão e prestação de contas por parte do setor público junto a sociedade, a África do Sul, por um lado, apesar de estar patamar inferior em relação ao Chile, Finlândia, Canadá, e República da Coreia, por outro lado, apresenta uma situação um pouco melhor que o Brasil. Com relação ao ranking, usando uma média móvel (de 1996 a 2019), o Brasil delineou uma tendência negativa com relação à evolução da *Voice and accountability*, ao passo que, os dados apresentam uma tendência positiva para a África do Sul. Mas, se tomarmos como referência a média simples, a África do Sul apresenta os 68,91 pontos entre 1996 e 2019, com um pico de 73 pontos em 1996; ao passo que o Brasil apresenta

⁴⁷In: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> Acessado: dia 14 de dez 2020.

⁴⁸ In <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> : com uma escala de pontuação mínima de -2,5 (pior) e máxima de 2,5 (melhor).

os 61,78 pontos, no mesmo período, além de um pico de 65,88 pontos alcançado em 2010⁴⁹.

Khemani, S. et al. (2016) recorda-nos que, as transformações econômicas, sociais e políticas, a nível global, vem abrindo espaços para estimular a participação ativa dos cidadãos não só na vida política dos seus respectivos países, mas também, no processo de tomada das decisões governamentais e na construção de liderança. Essa participação, para os autores, é caracterizada pela “*political engagement*”, sendo este instruído por “*as the participation of citizens in selecting and sanctioning the leaders who wield power in government, including by entering themselves as contenders for leadership*”⁵⁰.

As colocações dos autores são importantes, mas, para tanto, mais uma vez, é fundamental desenvolver novas ações, estimular novos comportamentos e desenvolver estratégias de cooperação e de interação no contexto da governança pública, sendo esta motivada pela liderança mais engajada⁵¹ e voltada para responder aos anseios da sociedade civil. Por isso, Ospina, S. M. (2017, p.276) afirma que, “*studying leadership in complex contexts characterized by multiple relationships of accountability and levels of action creates an opportunity to explore the relational nature and the collective dimensions of leadership*”.

Apesar deste artigo não procura esboçar sobre a liderança e a sua complexidade, a colocação de Ospina, S. M. (2017) é importante porque, o contexto da pandemia COVID-19 vem revelando a necessidade de estudar, urgentemente, tanto as atitudes, os comportamentos e as responsabilidades das lideranças governamentais e institucionais quanto às suas consequências para a coletividade e a sociedade civil. Portanto, é neste contexto que, a seguir, vamos ilustrar alguns percepções com relação às lideranças políticas e governamentais no Brasil e na África do Sul.

8.2.1 Political Engagemente das Lideranças e Participação da Sociedade Civil

A liderança institucional procura destacar o interesse da coletividade, assim como, o uso transparente e cooperativo de todos os instrumentos e mecanismos legais e institucionais para responder tanto aos desafios conjunturais e estruturais quanto às

⁴⁹A média do ranking mundial (1996-2019) com relação à Voice and accountability (pontuação de 0 a 100 pontos): Finlândia 97,22; Canadá 96,02; Chile 80,22; e, Coreia do Sul 69,72. In: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> Acessado: dia 14 de dez 2020.

⁵⁰ Khemani, S. et al. (2016, p.3).

⁵¹ “*Political engagement is a blunt instrument for accountability*”. (KHEMANI, S.; et AL., p. 14). “*Political engagement and transparency, and the leaders selected through it, can shift political beliefs and promote cooperative behavioral norms among citizens*” (KHEMANI, S.; et AL., 2016, p. 15).

demandas específicas da sociedade. Deste modo, é neste sentido que, procura-se estreitar, ainda mais, a relação entre a liderança institucional e a governança pública, focada nos resultados acordados entre governo e a sociedade. Por isso, Castelazo, J. (2017, p.8) reforça que, *“the effectiveness of institutional leadership is measured by results: information, communication, use of experience to create knowledge, risk forecasting, intra - and inter-institutional motivation and motivational ability”*.

Essa percepção, segundo o autor, demanda a confiança da sociedade. E, como conquistar a confiança da sociedade? Assim, a seguir, vamos resumir alguns pontos importantes (CASTELAZO, J., 2017, p.9): proteção dos direitos individuais; liberdade dos cidadãos; políticas públicas direcionadas para acesso ao desenvolvimento às classes sociais mais desfavorecidas; solidariedade institucional e compromisso governamental com a sociedade e indivíduos; compromisso com a cooperação e interação institucional com a sociedade civil; estabelecer estratégias eficientes para responder às demandas sociais; fomentar a criatividade individual e social; respeitar o indivíduo, a coletividade, a instituição e o objetivo comum; inclusão social, política, econômica, institucional, interinstitucional e intergovernamental; entre outras.

Portanto, os pontos supracitados são fundamentais e demanda das lideranças uma atuação mais engajadas para promover o desenvolvimento socioeconômico e conquistar a confiança da sociedade civil. Apesar dessa constatação, a questão é: de que forma as lideranças podem promover esse desejado engajamento com a sociedade civil? Portanto, para ajudar a refletir sobre essa questão, vamos trazer e destacar duas contribuições de Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019), sendo estas resultantes das entrevistas realizadas com três ex-ministros (Austrália, Canadá, Nova Zelândia) e um congressista dos EUA. Deste modo, quando questionados sobre *“How Do Political Leaders Envisage Ideal Public Engagement?”*⁵², os entrevistados responderam a seguir:

Quadro 1: Respostas dos entrevistados

<i>“the more informed the public is, the better the government’s chances of having good political leadership will be. So the more we can inform, the more we can engage, the more we can debate, the more we get to understand perspectives”</i> (Pierre Blackburn) ⁵³ .	<i>“sitting down and talking to people face-to-face provides the most useful kind of information ... hearing their perspective on the way what government does affects their lives or government can do to change things is the most useful”</i> (David Ogden) ⁵⁴
<i>“When you get outside an office context the conversation changes fundamentally. And for the</i>	<i>“it’s important to be connected to what you colloquially hear called the barbeque kind of</i>

⁵² In Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019, 605).

⁵³ Ex-ministro do Canadá. In Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019, 605).

⁵⁴ Former US Deputy Attorney General, Washington 2014. In Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019).

<i>public generally it's making sure you do your big grand stand public consultation meetings were they can come along formally but that you are also are spending time in lounge rooms having cups of tea ... You need to do the formal because the people themselves need to feel that that's happened ... But realistically it's the informal where you're going to really change things" (Tony Burke)⁵⁵.</i>	<i>conversations or the water cooler conversations so that you know what people are thinking ... You're hearing people's thoughts and their feelings and how they feel things are going ... this is gold, really" (Paula Bennett)⁵⁶</i>
---	--

Fonte: Autores, a partir de Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019)

A afirmação do ex-ministro canadense remete-nos a um aspecto relevante. Ou seja, que a participação e, por conseguinte, o engajamento da sociedade tem um potencial capaz de gerar estratégias pertinentes para ajudar a superar os desafios inerentes na governança pública. Esses desafios, para serem superadas, demandam estratégias inovadoras e consensuais, envolvendo tanto o governo quanto a sociedade civil, na direção de debater e resolver as preocupações que afligem a sociedade, respeitando as diversidades, promovendo a inclusão e proporcionar oportunidades para todos.

Assim, fica mencionada que o governo precisa do engajamento da sociedade para poder promover novos debates, consensos, novas ideias, novas oportunidades, novas estratégias, entre outras, para compreender, da melhor forma possível, as demandas da sociedade e, com isso, formular políticas públicas coerentes e voltadas para resolver os problemas que afetam a coletividade.

As colocações de Tony Burke, David Ogden e Paula Bennett, destacam que a participação informal da sociedade civil pode contribuir para redimensionar, agregar, qualificar e influenciar a percepção do governo sobre uma determinada política pública⁵⁷. Para tanto, as lideranças governamentais podem ajudar na construção de alicerces para efetivar essa interação com a sociedade civil através da promoção de diálogos permanentes em ambientes informais.

⁵⁵ Australian Minister for Sustainability, Environment, Water, Population and Communities, Canberra 2013; ao responder a seguinte pergunta "What Participatory Challenges Do Political Leaders Face in Practice?". In Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019, 607).

⁵⁶ New Zealand Minister for Social Development, Wellington 2013. In Hendriks, C. M.; Lees-Marshment, J. (2019).

⁵⁷ Essa contribuição complementa as acepções de Jean-Pierre Blackburn, ex-ministro do Canadá.

8.2.2 Pandemia da Covid-19, Corrupção e Ataques às Liberdades no Brasil

Segundo a TI, em 2020, a pandemia da Covid-19 evidenciou, no Brasil, a expansão da corrupção⁵⁸, a interferência política⁵⁹ nos órgãos de controle social, o enfraquecimento das ações da luta contra a corrupção, os ataques às liberdades de expressão e da imprensa livre, as manipulações institucionais que culminaram nas revogações das normas e resoluções de proteção ambiental (e de ecossistemas) e, por fim, a ausência de uma liderança nacional com capacidade para coordenar as ações e políticas públicas para ajudar a superar a pior crise da saúde pública do século XXI.

Para ilustrar essas inquietações, a seguir, vamos delinear alguns retrocessos presentes no relatório da TI com relação ao Brasil. São os seguintes itens ilustrados a partir de Domingues, M; Reis, V. (2021): a) “Perda grave de independência da Procuradoria-Geral da República e aumento da ingerência política sobre órgãos como a Polícia Federal e o sistema brasileiro de inteligência” (p.7); b) “Desmantelamento das forças-tarefas da Lava Jato e da Greenfield, sem a substituição por um modelo alternativo adequado” (p.7); c) “Graves deficiências na transparência ativa e passiva do Governo Federal, principalmente em informações essenciais sobre o enfrentamento da pandemia da COVID-19” (p.7); d) “Ausência de reformas anticorrupção⁶⁰ significativas apoiadas pelo Governo e aprovadas pelo Congresso” (p.7); e) “Ausência de debate qualificado e propostas concretas anticorrupção nas eleições municipais e ampla vitória de candidatos e partidos implicados em esquemas de corrupção” (p.7); f) “Múltiplos escândalos de desvios⁶¹ de recursos públicos destinados à resposta à crise humanitária da COVID-19” (p.7); g) “Crescimento do autoritarismo e ataques contra a imprensa⁶² e ONGs que

⁵⁸ “A pandemia da Covid-19 também impôs seu peso à luta contra a corrupção. Como em muitos países, a administração pública brasileira teve que flexibilizar as regras de contratações para poder responder às despesas de emergência. Os inúmeros casos de corrupção mostraram suas consequências mais perversas em meio à terrível crise humanitária. No Brasil, a falta de integridade de governantes literalmente tirou o oxigênio das pessoas. 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 e regimes especiais de tramitação legislativa, que distanciaram ainda mais a sociedade das decisões públicas” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p.6).

⁵⁹ “Em 2020, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que a corrupção era um problema do passado. Ele estava errado” O ano de 2020 foi de poucos avanços e muitos retrocessos na luta contra a corrupção no Brasil. Um dos mais graves foi a perda de independência e crescente ingerência política sobre órgãos fundamentais como a Procuradoria-Geral da República e a Polícia Federal” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p.6).

⁶⁰ “Órgãos de investigação e repressão a crimes manifestaram preocupação de que possíveis modificações nas leis contra lavagem de dinheiro, acesso a dados pessoais e improbidade administrativa poderiam prejudicar esforços da luta anticorrupção” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p.23).

⁶¹ “A flexibilização em regras para contratações públicas, devido ao Covid-19, acabou gerando mais oportunidades para fraudes e corrupção; investigações apontaram supostos esquemas de corrupção” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p. 47).

⁶² “O presidente Jair Bolsonaro ameaçou atacar fisicamente um jornalista e comparou ONGs a um “câncer” que ele não consegue “matar” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p. 42).

realizam o controle social, com inúmeros e graves casos de assédio contra jornalistas e ativistas, inclusive por parte do presidente da República” (p.7); h) “Decreto presidencial liberou os responsáveis por orçamentos públicos da obrigação de atualizar sistemas de transparência fiscal” (p.18); i) “O desmanche de políticas ambientais⁶³, além de falta de transparência e participação social em órgãos de controle do setor” (p.18); e, j) “A modificação dos processos legislativos⁶⁴ sem tramitação em comissões e outras limitações prejudicaram a transparência, participação e *accountability* dos parlamentos” (p.23).

No entanto, no mesmo relatório, a TI apontou algumas recomendações para o Governo Federal do Brasil que, a seguir e baseado em Domingues, M; Reis, V. (2021, p.8), vamos destacar. São elas:

Quadro 3: Recomendações da TI – para Governo Federal

“Respeitar a independência e não exercer ingerência política sobre as instituições de controle da corrupção, como o Ministério Público, a Polícia Federal, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União e o COAF;	Garantir total transparência das informações epidemiológicas, sanitárias, administrativas e fiscais no contexto da pandemia da COVID-19, com especial atenção aos processos de compra e distribuição de vacinas e seus insumos;
Garantir a estrita legalidade e o controle institucional do sistema brasileiro de inteligência, para que se abstenha de atuar fora de suas atribuições e competências e preservando-os como órgãos de estado;	Formular e promover políticas públicas e reformas anticorrupção efetivas; e,
Respeitar os princípios de transparência da administração pública e garantir a estrita observância da legislação pertinente de transparência ativa e passiva, entre outras a Lei de Acesso à Informação ⁶⁵ ;	Respeitar plenamente as garantias constitucionais de uma atuação livre e segura da imprensa e das organizações da sociedade civil em seu papel de controle social, abstendo-se de assediar jornalistas e ativistas”;

Fonte: Autores, a partir de Domingues, M; Reis, V. (2021)

⁶³ “Em setembro, em uma controversa decisão, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), responsável por supervisionar políticas ambientais, revogou duas resoluções que estipulavam a proteção e o uso de ecossistemas costeiros (áreas de mangue e restinga) e de áreas ao redor de reservatórios artificiais, uma terceira resolução que estabelecia parâmetros para licenciar projetos de irrigação, e substituiu uma quarta resolução para autorizar a queima de resíduos, como embalagens de agrotóxicos, em fornos de cimento. As mudanças aprovadas pelo CONAMA foram uma demanda específica do setor produtivo, e ocorreram pouco mais de um ano depois de o presidente Bolsonaro ter alterado a composição do conselho, aumentando a participação do governo e reduzindo a proporção de membros da sociedade civil” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p. 17).

⁶⁴ “Procedimentos para votações remotas implementados pelo Congresso Nacional e por órgãos locais do legislativo, devido à pandemia, provocaram uma redução na transparência, no debate e na participação social” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p. 47).

⁶⁵ “A Lei de Acesso à Informação foi desafiada por uma tentativa do governo federal de suspender os prazos para respostas devido à pandemia do Covid-19, e por uma mudança na interpretação da CGU que barrou o acesso a pareceres jurídicos; além disso, na esfera local, solicitantes de acesso à informação têm enfrentado atrasos, negativas injustificadas ou simplesmente não têm recebido respostas a pedidos feitos por meio da lei” (DOMINGUES, M.; REIS, V., 2021, p.23).

Com relação ao Congresso Nacional, uma das principais recomendações presente no relatório da TI, é a necessidade de “deliberar e aprovar reformas anticorrupção, a partir de propostas de especialistas e da sociedade brasileira reunidas no pacote das Novas Medidas contra a Corrupção”⁶⁶. Essa recomendação, apesar de importante, no contexto atual, parece caminhar para ter uma pouca aderência na sociedade brasileira por causa das várias ingerências, ativismo jurídico e político, além das estratégias ocultas, ilegais e antidemocráticas promovidas pela OLJ durante o período da sua auge emocional e institucional no Brasil. Por isso, a TI reforça que é urgente:

“Estabelecer um sistema geral de governança de dados que cesse o vazamento sistemático de informações e violações de direito à privacidade no âmbito de investigações, garanta o compartilhamento seguro e adequado de informações entre investigadores e outras instituições de controle nacionais e internacionais e previna a violação casuística do sigilo de investigações individuais”⁶⁷.

Portanto, a supracitada recomendação para o Ministério Público Federal do Brasil, apesar de estar em sintonia com as demandas da sociedade civil brasileira, por outro lado, representa uma importante chamada de atenção com relação aos abusos jurídicos e institucionais cometidos pela OLJ que, de certa forma, usou e abusou dos vazamentos sigilosos, seletivos e de alta precisão política e institucional para atingir os diversos objetivos ocultos da luta contra a corrupção.

Com isso, a pesar da própria limitação da TI com relação em reconhecer as incongruências praticadas em algumas atividades da OLJ, espera-se que essas recomendações, também servem de combustíveis para que a TI comece a repensar as suas ações e estratégias para costurar as futuras recomendações e orientações para ajudar a reforçar a governança pública no Brasil. Por isso, a participação da sociedade civil⁶⁸ brasileira é importante para a consolidação dessa importante organização internacional

⁶⁶ Domingues, M.; Reis, V. (2021, p.8).

⁶⁷ Domingues, M.; Reis, V. (2021, p.9). Recomendação para o Ministério Público Federal do Brasil.

⁶⁸ Ao mencionar a participação da Sociedade Civil brasileira para reforçar e consolidar a organização TI, lê-se, a participação na construção das orientações e recomendações. Para isso, é urgente que a própria TI passa a escutar as pessoas e os cidadãos das diversas regiões do Brasil, e não só os especialistas e as instituições consolidadas e próximas aos eixos Ministério Público, à Justiça e ao Governo. Portanto, espera-se que a organização TI não reproduza somente os anseios das instituições, dos grupos, das agremiações e das organizações consolidadas porque, caso contrário, passa a funcionar como porta voz dessas corporações e, com isso, perderá a credibilidade junto à sociedade brasileira.

8.2.3 Corrupção, Interferência Política e Compromisso Social na África do Sul

A constituição sul-africana de 1996 foi um marco para a administração pública do país porque envolveu todos os níveis governamentais (Nacional, Província e Municipal/Local) e todas as esferas dos poderes da República. Assim, a constituição democrática e pós-apartheid procurou frisar na justiça administrativa com o compromisso, a participação da comunidade, a transparência e a *responsiveness* governamental para as demandas da sociedade civil. Por isso, Thebe, T. P. (2017, p.124) afirma que:

“The Constitution, 1996 echoes commitment to accountability, responsiveness, openness and transparency, and principles and values. The principles of administrative justice should be linked to a system of democratic government for South Africa in all three spheres, but more particularly in municipalities, especially concerning community participation. Community participation is a crucial element or principle as far as pertinent and basic service delivery is concerned. A responsive, transparent and accountable municipality averts service delivery protests”

A África do Sul, apesar das suas restrições, é um país que vem apostando, seriamente, na formação e qualificação voltada para a administração pública, por intermédio da criação e disseminação das escolas⁶⁹ de formação em território nacional. Por outro lado, a criação das instituições voltadas para combater a corrupção, também estão presentes, tais como: South African Police Service (SAPS)⁷⁰; The Special Investigating Unit (SIU); The Military Police Division (MPD)⁷¹; National Prosecuting Authority (NPA); Public Protector (PP); and The Independent Police Investigative Directorate (IPID);

Com o fim do sistema de segregação racial apartheid, as lideranças sul-africanas vem esforçando e cultivando a convicção de que, para satisfazer as demandas da sociedade civil e, com isso, proporcionar o desenvolvimento social, é fundamental fazer com que a prestação dos serviços públicos de qualidade chegue à população. Portanto, é nessa perspectiva que fica delineada e destacada um movimento institucional para apostar intensamente na *accountability*, na transparência, nos princípios da justiça administrativa e na participação social, assim como, na consolidação do papel e da importância da

⁶⁹“The South African government and the African National Congress (ANC) have embarked on initiatives intended for political education in its constituencies and branches. The National School of Government (NSG) is established to set the norms and standards for public service education and development while the political school is intended for political education” (THEBE, T. P., 2017, p. 125).

⁷⁰ Including the Directorate for Priority Crime Investigation and the Anti-Corruption Task Team.

⁷¹ Of the South African National Defence Force (SANDF).

governança pública no processo de desenvolvimento econômico, social e institucional de um país. Esse processo demanda a construção de um ambiente mais cooperativo, interativo e que proporciona a confiança entre os agentes públicos e a sociedade civil.

“Trust in a government is determined by a multiplicity of political, economic and social factors, and takes different forms. There is no doubt that the reality and/or perceptions of good and ethical governance of a State are one of the key ingredients shaping levels of trust or distrust”. And, “Citizens’ trust or distrust take a wide variety of forms that have direct or indirect effects on governance, the shaping of public policy, attitudes and political imperatives” (PILLAY, P., 2017, p.32).

Para Pillay, P (2017), tanto a participação da sociedade civil quanto a percepção da confiança no governo são imprescindíveis para países em desenvolvimento como o Brasil e a África do Sul⁷². Com isso, pode-se delinear que, partindo da percepção da autora Sul-africana, é importante desenvolver mecanismos direcionados para fomentar uma boa governança pública, respeitando as adversidades por um lado e, por outro lado, que procura estimular a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas. Essa observação é relevante, mas é importante acrescentar que nem sempre os mecanismos, os princípios e as recomendações, em prol do desejado funcionamento da governança pública, são utilizados de forma eficiente e eficaz. Por isso, destaca-se a interferência política apontadas por Masuku, M. M.; Jili, N. N (2019, p.6), ao afirmar que, na África do Sul,

“Political interference in administration hampers efficient administrative opportunities. In order for administrators to begin with developing an efficient administrative system, they must have explicit objectives and administrative functions that are wholly separated from the policy-making activities of political parties, especially of the government's ruling party. For service delivery to be effective in all the local spheres of the government, officials should understand their powers, distinctive responsibilities and acknowledge that they have different roles”.

A interferência, a ingerência e a pressão política na administração pública são ações e comportamentos levados a cabo pelos agentes políticos cujos os motivados e os objetivos nem sempre são para beneficiar a coletividade. Por isso, é fundamental destacar a necessidade de criar e modernizar arcabouços institucionais, as recomendações e as legislações que destacam e fomentam ações mais cooperativas e interativas entre os

⁷²“Both Brazil and South Africa have, over the years, built an assortment of organisational structures and processes aimed at strengthening accountability chains through legislation, rules and regulations” (PILLAY, P., 2017, p.32).

diversas agentes e departamentos públicos com o objetivo de reduzir ou minimizar as interferências ineficientes⁷³ que, em boa parte, contribuem para estimular e aprofundar a própria corrupção na administração pública. Nesta perspectiva, Pillay, P. (2017, p. 32) reforça que, “*actual or perceived public sector corruption erodes trust in both politicians and public officials despite the fact that obligations and duties of the elected political leaders are less specific and more conflictual in nature, when compared to those of civil servants*”.

Apesar da percepção conflitante, é imprescindível aprofundar a luta contra a corrupção no país. Para tanto, Budhram, T.; Geldenhuys, N. (2018) apontam que é preciso reconhecer que a corrupção está impregnada e evidenciada em todas as esferas governamentais, sociais e empresariais. Por isso, reforçam que, “*South Africa is not struggling with government related corruption alone. In the private sector this crime takes on many forms, ranging from low to high level, petty to grand corruption, involving individual members of the public, companies and corporates*”⁷⁴. Portanto, a luta contra a corrupção demanda um esforço coletivo da sociedade, envolvendo todas as instâncias sociais, políticas, institucionais e econômicas de um país. Além disso, os autores deixam transparecer que “*the impact of corruption should never be under-estimated*”⁷⁵ pelos sul-africanos porque “*it remains a major obstacle to sustainable economic, political and social development, reducing efficiency in government and increasing inequality*”⁷⁶.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Brasil e África do Sul, apesar do desenvolvimento e da implementação dos esforços institucionais para aumentar a transparência, a *responsiveness* e a *accountability* no processo de tomada de decisões das políticas públicas, ainda possuem desafios estruturais que demandam a conjugação de mais esforços. Assim, com relação a *control of corruption* (Gráficos 1 e 2), fica delineada que tanto o Brasil quanto a África do Sul precisam melhorar as suas políticas públicas para reduzir a corrupção. Nesse contexto, a aposta na educação, formação e qualificação dos gestores (e servidores) públicos, dos

⁷³“*Politicians should not abuse their powers, more especially when it comes to recruitment. However, if all local municipal officials were employed by the merit principles, service delivery in South Africa would improve. And, the debate about whether the public sector should be or should not be politicised is ongoing, but to curb political infighting in local government and to gain the confidence of the public, politicians should not influence administrators on what, when, and how, to do what is supposed to be done by administration*” (MASUKU, M. M.; JILI, N. N., 2019, p.6).

⁷⁴Budhram, T.; Geldenhuys, N. (2018, p. 27).

⁷⁵Budhram, T.; Geldenhuys, N. (2018, p. 38).

⁷⁶Budhram, T.; Geldenhuys, N. (2018, p. 24).

políticos e da sociedade civil é fundamental para criar um ambiente institucional mais propício para estimular novos comportamentos sociais com relação à importância da administração pública.

A África do Sul, ao apostar na expansão da formação voltada para justiça administrativa com foco na prestação dos serviços para o cidadãos, sem dúvida, está no caminho mesmo na presença dos severos desafios impostas pela própria dinâmica da corrupção. No Brasil, a aposta na formação e qualificação voltada para a valorização dos serviços públicos ainda é muito limitado porque, para muitas lideranças políticas e empresarias, a privatização dos bens/ativos públicos é o caminho para melhorar a prestação dos serviços junto à sociedade. Neste contexto, a expansão desses comportamentos privatista no Brasil, de certa forma, vem contribuindo para o aumento da interferência política direta sobre a administração e a política pública que, por um lado, contribui para o aumento das ineficiências na prestação dos serviços públicos junto à sociedade e, por outro lado, essas próprias ineficiências são usadas como justificativa para avançar com a privatização das empresas públicas. Portanto, no Brasil e na África do Sul, as interferências, as ingerências e as pressões políticas sobre a administração pública são fontes tentadoras das ineficiências no setor público.

Com relação “*The perceived levels of public sector corruption*”, no espaço *Brics* (Tabela 1), o desempenho da África do Sul é melhor que o Brasil. Apesar da melhoria no ranking mundial, as posições se mantiveram no bloco. Mas, quando adicionarmos os blocos da CPLP (Tabela 2) e do Mercosul (Tabela 3), o desempenho do Brasil poderia ser melhor a Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Colômbia, Guiana, Argentina e Suriname. Mesmo assim, vale destacar que, tanto no Brasil quanto na África do Sul, a percepção da corrupção é uma realizada que, para muitos especialistas, vem crescendo e não podem ser ignoradas pelas instituições nacionais e nem pela sociedade civil. Neste sentido, é urgente o desenvolvimento de mecanismos institucionais para aumentar a participação dos cidadãos tanto no processo de tomada de decisões com relação às políticas públicas quanto à *accountability* junto à sociedade civil nos dois países.

Portanto, pode-se delinear que, com relação à liberdade de expressão e imprensa livre, tanto o Brasil quanto à África do Sul apresentam desafios que, só podem ser ultrapassadas, com as lideranças (políticas, econômicas, sociais e institucionais) mais engajadas com o processo de desenvolvimento socioeconômico focado: nas políticas públicas voltadas na redução da pobreza, na geração de renda e na redução das desigualdades sociais e regionais; na sustentabilidade ambiental e desenvolvimento

econômico; na participação ativa da sociedade civil nos processos de tomada de decisões das políticas públicas; na edificação, na modernização, no fortalecimento e na disseminação, junto à sociedade civil, dos instrumentos e dos mecanismos de controle social das políticas públicas; no fortalecimento e disseminação dos aspectos da governança pública, tais como, a transparência, a *accountability*, a *responsiveness* e a *equity* das políticas públicas; na formação, capacitação e qualificação contínua dos servidores públicos com o objetivo estratégico e permanente para a redução das influências, das ingerências e das pressões políticas na administração (e política) pública; na qualificação e na modernização das arcabouços institucionais existentes, assim como, na criação das novas estruturas legais e competentes voltadas para combater a corrupção estrutural e endêmica; entre outras.

Para finalizar, pode-se delinear que, com relação à percepção da governança pública no Brasil e na África do Sul, entende-se que os desafios são enormes. Para superar esses desafios, é urgente o desenvolvimento e a implementação de novos comportamentos sociais que valorize a coletividade e de (novas) lideranças engajadas com uma interação eficiente, efetiva e eficaz com a sociedade civil, e que busca aflorar um pensamento sistêmico e cooperativo para resolver os problemas econômicos e sociais. Para isso, é fundamental a participação ativa da sociedade civil nos processos de tomada de decisões com relação às políticas públicas. Essa participação, sem dúvida, é imprescindível para reforçar o controle social assim como para cristalizar, junto à sociedade civil, a imprescindível importância da governança pública.

BIBLIOGRAFIA

Andreeva, Galina; Ansell, Jake; Harrison, Tina (2014). Governance and Accountability of Public Risk. *Financial Accountability & Management*. Aug2014, Vol. 30 Issue 3, p.342-361. Available in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/faam.12036> Access: 15 Aug 2019.

Brasil (2014a). Modelo de Excelência em Gestão Pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa G E S P Ú B L I C A, Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014. Available in: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf> Access: 30 Mar 2019.

Budhram, Tervor; Geldenhuys, Nicolaas (2018). Combating Corruption in South Africa: Assessing the Performance of Investigating and Prosecuting Agencies. *Acta Criminologica: Southern African Journal of Criminology* 31(2)/2018. Available in: <https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC-139f4dd49f> Access: 09 Feb 2021.

Campbell, Cory (2018). Civil Society and Governance in Canada Challenges, Opportunities, & the Case for CrossSectoral Collaboration. Available in: https://iog.ca/docs/Civil-Society-and-Governance-in-Canada-Challenges-Opportunities-the-Case-for-Cross-sectoral-Collaboration_IOG_18Oct18.pdf Access: 22 Jul 2019.

Castelazo, José. R. (2017). Institutional leadership and the Sustainable Development Goals. Secretariat. Economic and Social Council. E/C.16/2017/4. Available in: <https://digitallibrary.un.org/record/861136> Access: 10 Sep 2019.

Chávez, Héctor Alejandro Ramos (2015). Information and citizenship: a governance perspective. In *Investigación Bibliotecológica: Archivonomía, Bibliotecológica e Información*. September-December 2015 29(67) Supplement:113-140 Supplement. Available in: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0187358X16300065?token=AD028F390B39590EB7AA7198D19F4EEA5C64D5CC7DE24CFDDD054D171CB253BDAA74280BC5667E8C132FE0151D461706>. Access: 23 Sep 2019.

Dillard, Jesse; Vinnari, Eija (2019). Critical dialogical accountability: From accounting-based accountability to accountability-based accounting. In *Critical Perspectives on Accounting*. July 2019 62:16-38. Available in: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S104523541830323X?token=416161D1C7897FAFF2C6A003BC268FA1E5DB40B26470ADDC4FB5E9999FC01EA907E8814B8345BA30DFDC9E6A205EAAE2> Access: 15 Aug 2019.

Domingues, M.; Reis, V (2021). Transparência Internacional: retrospectiva Brasil. Available in: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020> Access: 03 Feb 2021.

Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh, S. (2011). "An integrative framework for collaborative governance". *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29. Available in: <https://academic.oup.com/jpart/article/22/1/1/944908> Access: 15 Aug 2019.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. Available in: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955> Access: 02 Apr 2020.

Galukande-Kiganda, Michael; Mzini, Loraine Boitumelo (2019). "Evaluation of participatory governance for enhancing quality of local governments: Towards a new model," *Smart Cities and Regional Development (SCRD)*. Journal, Universul Academic Publishing House, vol. 3(1), pages 103-124, March. Available in: <http://scrd.eu/index.php/scrd/article/view/50/43> Access: 01 Apr 2020.

Galster, A. (2018). Transparency and open government. Report 35th Session. Council of Europe. Available in: <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> Access: 05 May 2019.

Hendriks, Carolyn M.; Less-Marshment, Jennifer (2019). Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite-Citizen Interaction. *In Political Studies*. Aug 2019, Vol. 67 Issue 3, p.597-617. 21p. Available in: <https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=1833a584-d05e-4bc4-84ad-eb74b86b7d7f%40sessionmgr101> Access: 13 Aug 2019.

International Federation of Accountants (IFA) (2001). *Public Sector Committee. Study 13: Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Available in: <http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector> Access: 05 Aug 2019.

Johnston, M. (2012). Good governance: rule of law, transparency, and accountability. Available in: <http://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf> Access: 05 Aug 2019.

Kaufmann, D.; Kraay, A.; Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). World Bank Policy Research Working Paper 5430. Available in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130 Access: 09 Aug 2019.

Katsamunskas, Polya (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories. *Economic Alternatives*, University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria, issue 2, pages 133-141, June. Available in: https://www.unwe.bg/uploads/Alternatives/Polya_1_br2_2016_en.pdf Access: 08 Aug 2018.

Kennett, Patricia (2010). Global Perspective on Governance. In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* / edited by Stephen P. Osborne, p.19-35. Routledge, Taylor & Francis Group.

Khemani, Stuti; Dal Bó, Ernesto; Ferraz, Claudio; Finan, Frederico Shimizu; Stephenson Johnson, Corinne Louise; Odugbemi, Adesinaola Michael; Thapa, Dikshya; Abrahams, Scott David (2016). *Making politics work for development: harnessing transparency and citizen engagement*. Policy Research Reports. Washington, D.C.: World Bank Group. Available in <http://documents.worldbank.org/curated/en/268021467831470443/Making->

politics-work-for-development-harnessing-transparency-and-citizen-engagement
Access: 05 Aug 2019.

Kooiman, Jan (2005). *Gobernar En Gobernanza*. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. - 1.^a ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/Coordinador Agustí Cerrillo i Martínez, 2005. p.57-81. Estudios Goberna. Ministerio de Administraciones Publicas.

Kooiman, Jan (2010). *Governance and Governability*. In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Praticce of Public Governance* / edited by Stephen P. Osborne, p. 72-86. Routledge, Taylor & Francis Group.

Kovač, P.; Gajduschek, G. (2015). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Annual Conference May 22–24, 2014. Available in: <http://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-proceedings-budapest-2014.pdf> Access: 01 Aug 2019.

Lynn, Laurence E., Jr. (2010). *What Endures? Public Governance and The Cucle of Reform*. In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Praticce of Public Governance* / edited by Stephen P. Osborne, p. 105-123. Routledge, Taylor & Francis Group.

Martínez, Agustí Cerrillo i (2005). *La Gobernanza Hoy: Introducción*. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. - 1.^a ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/Coordinador Agustí Cerrillo i Martínez, 2005. p.11-35. Estudios Goberna. Ministerio de Administraciones Publicas. Available in: https://www.academia.edu/2476027/La_Gobernanza_hoy_introducci%C3%B3n Access: 20 Sep 2020.

Masuku, Mfundo Mandla; Jili, Nokukhanya Noqinisele (2019). *Public service delivery in South Africa: The political influence at local government level*. Available in: https://www.researchgate.net/profile/Nokukhanya_Jili/publication/332244786_Public_service_delivery_in_South_Africa_The_political_influence_at_local_government_level/inks/5d003cdb299bf13a384e7dea/Public-service-delivery-in-South-Africa-The-political-influence-at-local-government-level.pdf Access: 09 Feb 2021.

Matasick, Craig (2017). *Open government: How transparency and inclusiveness can reshape public trust*. In *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en> Access: 25 Mar 2020.

Mulgan, Richard (2000). “Accountability: An ever expanding concept”. In *Public Administration* 78 (3) Autumn: 555–73. Available in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00218> Access: 15 Aug 2019.

Nolan-Flecha, Natalia (2017). *The influence of integrity on public trust*. In *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public

Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Available in: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en> Access: 25 Mar 2020.

Ocde (2005). Diretrizes da Ocde sobre governança corporativa para empresas de controle estatal. 2005. Available in: <http://www.oecd.org/daf/ca/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm> Access: 28 Oct 2018.

Ocde (2017). Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. Oecd Public Governance Reviews, Oecd Publishing, Paris. Available in: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en> Access: 25 Mar 2020.

Olabe, Paloma Baena (2017). Responding to citizens' needs: Public services and trust. *In* Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Available in: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en> Access: 25 Mar 2020.

Osborne, Stephen P. (2016). *The New Public Governance?* Vol. 8 Issue 3, 2006, 377 - 387 Public Management Review. Available in: <http://www.tandf.co.uk/journals> Access: 28 Oct 2018.

Ospina, Sonia M. (2017). Collective **Leadership** and Context in **Public Administration**: Bridging **Public Leadership** Research and **Leadership** Studies. **Public Administration** Review. Mar/Apr2017, Vol. 77 Issue 2, p275-287. 13p. 1 Chart. Available in: <https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=fd3b155b-04b3-4f84-a727-4be302a61677%40sessionmgr103> Access: 13 Aug 2019.

Peters, Guy B.; Pierre, Jon (2005). ¿Por Qué Ahora El Interés Por La Gobernanza? *In* La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. - 1.^a ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)/Coordinador Agustí Cerrillo i Martínez, 2005. p.37-56. Estudios Goberna. Ministerio de Administraciones Publicas.

Pillay, P (2017). Public Trust and Good Governance: A Comparative Study of Brazil and South Africa. African Journal of Public. Volume 9, number 8, September 2017. Available in: <https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC-ab5056d0f> Access: 01 Feb 2021.

Roelofs, P. (2019). Transparency and mistrust: Who or what should be made transparent? Governance. 2019; 32:p. 565-580. Available in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12402> Access: 02 Apr 2020.

Schaeffer, Michael; Yilmaz, Serdar (2008). Strengthening Local Government Budgeting and Accountability. Policy Research Working Paper; No. 4767. World Bank, Washington, DC. World Bank. Available in <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6902/WPS4767.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Access: 12 Aug 2019.

Thebe, T. P (2017). Political education for good governance in South Africa's local government and communities. African Journal of Public. Volume 9, number 5, January

2017. Available in: <https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/EJC-6a0a3503d> Access: 01 Feb. 2021.

Tranparency International (2020). Corruption Perception Index 2019. Available in: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf Access: 20 Dec 2020.

Tranparency International (2021). Corruption Perception Index 2020. Available in: https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_CPI_EN.pdf Access: 29 Jan 2021.

United Nations (2019a). Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions, World Public Sector Report 2019, Division for Public Institutions and Digital Government, Department of Economic and Social Affairs, New York, June. Available in: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99332.pdf> Access: 06 Aug 2019.

United Nations (2019b). Committee of Experts on Public Administration: Report on the eighteenth session (8–12 April 2019). Economic and Social Council. Official Records, 2019. E/2019/44-E/C.16/2019/8 Supplement No. 24. Available in: <https://digitallibrary.un.org/record/3805914> Access: 12 Sep 2019.

World Bank Group (2017). World Development Report (2017). Governance and the law. Washington, DC: World Bank. World Bank. Available in: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25880> Access: 27 Jul 2018.