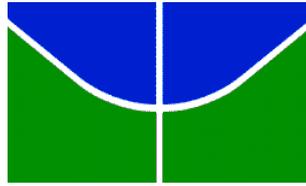


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB



Maria Cláudia Marques da Silva

15/0017103

ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

BRASILIA

2021

RESUMO

Essa monografia tem por objetivo analisar aspectos relacionados à aplicação da *accountability* à Administração Pública no Brasil. Trata-se de uma revisão de literatura elaborada para responder a seguinte questão: como se dá a aplicação da *accountability* à Administração Pública no Brasil? Ao gestor público eleito se atribui o dever de prestação de contas como forma de esse vir a cumprir o propósito de seu *munus* público, qual seja, o de representação da vontade do povo, funcionando como uma espécie de canal dessa na condução da coisa pública. Por esta razão, tem-se que o interesse público primário, que é o interesse do povo, deverá prevalecer sempre, porque ele é o detentor do poder constituinte originário. Por esta razão, tudo deve ser feito em nome do povo, que é o detentor do real poder, razão pela qual a *accountability* se impõe.

Palavras-chave: Governança Corporativa. *Accountability*. Contabilidade Pública. Dever de Prestação de Contas.

ABSTRACT

This monograph aims to analyze aspects related to the application of accountability to Public Administration in Brazil. This is a literature review designed to answer the following problem-question: how is accountability applied to Public Administration in Brazil? The main results were in the sense that, in Brazil, the public manager is assigned the duty of accountability as a way to fulfill the purpose of his public munus, that is, that of representing the will of the people, functioning as a kind of channel like this in the conduct of public affairs. For this reason, the primary public interest, which is the interest of the people, must always prevail, because it is the holder of the original constituent power. It can be concluded that, in Brazil, the application of accountability to the Public Administration is related to the recognition that the public manager, as well as the other members of the Executive and Legislative Powers, are elected by the people, as their representatives in front of the public administration and legislative activity. For this reason, everything must be done in the name of the people, who are the holders of real power, which is why accountability is imposed. More recently, especially after the Anti-Corruption Law was enacted, in 2013, good corporate governance practices began to be integrated into the day-to-day activities of Brazilian institutions, both public and private, as a way to ensure greater reliability in the management of the thing. public.

Keywords: Corporate Governance. Accountability. Public Accounting. Duty of Accountability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 CONCEITO DE ACCOUNTABILITY	8
3 A IMPORTÂNCIA DA ACCOUNTABILITY PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	10
4 A ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo é “*Accountability*”. A delimitação que a ele se dá contempla uma abordagem da temática no âmbito da Ciência Política. Serão, pois, envidados esforços no sentido de se tratar a aplicação da *accountability* à Administração Pública, especialmente no contexto brasileiro.

Sendo assim, o objetivo dessa monografia é analisar aspectos relacionados à aplicação da *accountability* à Administração Pública no Brasil. A questão norteadora elaborada, que traduz a problemática de pesquisa, é a seguinte: como se dá aplicação da *accountability* à Administração Pública no Brasil?

Considera-se neste trabalho o papel do gestor público da Administração Pública no Brasil, principalmente aquele que seja eleito.

Desse modo, justifica-se a escolha do tema por vislumbrar um cenário fático em que se percebe uma atuação da contabilidade pública tão somente para a produção de contas com vistas ao atendimento de um requisito formal, sem se ter a provisão de informações úteis para o processo decisório, ou, de outro lado, como meio de se proporcionar maior transparência à atuação das organizações públicas.

Sobre a aplicação do *accountability* no setor público, verifica-se que, conforme Park (2020), existem registros da era da Antiguidade de que, tanto na Mesopotâmia como no antigo Egito, a contabilidade teria alcançado um nível tal de sofisticação que seria possível se falar sobre um possível embrião de tal concepção. Conforme o autor, tais sistemas de governo, com alto grau de desenvolvimento, contribuíram para que se conduzissem as discussões sobre o tema a três níveis distintos: o de *accountability* de um indivíduo para o outro; outro, de um indivíduo para o Estado; e outro ainda, do Estado para a sociedade.

Juntamente com o fortalecimento do Estado Democrático, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão passou a assegurar, em seu artigo 15, o direito de a sociedade pedir a todo agente público prestação de contas, até então sequer praticado (OLIVEIRA; ACOCELLA, 2021).

No Brasil, esta concepção de maior responsabilidade do gestor público com o seu dever de prestação de contas junto à população renasceu com o processo de redemocratização, que se instalou no país a partir da Constituição Federal de 1988. Atualmente, portanto, encontra-se disposição no parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional em vigor que o administrador público, por ser um representante

eleito para atender os interesses da sociedade, de sempre se pautar no fiel cumprimento do ordenamento jurídico em vigor, já que todo poder emana do povo, e deve ser em seu nome exercido (SACRAMENTO; PINHO, 2016; PARK, 2020).

De todo modo, o que se tem é que o estudo da *accountability* no setor público está vinculado, em um sentido mais amplo, ao conhecimento das informações relevantes para a tomada de decisões, partindo-se da concepção de que o governo democrático deveria ser passível de fiscalização para que, com isso, se pudesse assegurar representatividade, desempenho e integridade (SACRAMENTO; PINHO, 2016; PARK, 2020).

Trata-se de uma pesquisa exploratória, que fez uso da técnica de pesquisa bibliográfica para coleta dos dados.

O desenvolvimento foi organizado em três capítulos: no primeiro, foram apresentadas definições sobre *accountability*. O segundo capítulo foi destinado à apresentação da importância da *accountability* para a democracia representativa. Por fim, o terceiro capítulo trata da *accountability* na administração pública.

2 CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

Abordar conceitualmente o termo *accountability* é imprescindível para a compreensão do tema ora proposto para análise. Sendo assim, é o que se fará no presente capítulo.

Antes, cumpre destacar que, segundo Duarte et al (2018), a questão da *accountability* encontra espaço nas discussões sobre administração pública e vem crescendo, na medida em que o número de artigos publicados nos eventos pesquisados tem crescido nos últimos anos. Conforme os autores, o outro resultado destacado é que a maioria dos itens pode ser classificada na abordagem de *accountability* legal e política, o que indica que, na área pública, a fonte de expectativa e/ou de controle é externa, mais especificamente relacionada ao cumprimento da lei, e oferecendo respostas aos cidadãos e aos órgãos de fiscalização.

Pela tradução do termo, *accountability* seria algo relativo à prestação de contas. Contudo, conforme Duarte et al (2018), sua abrangência é bem além disso, incluindo a sujeição do poder público a estruturas institucionalizadas e formais de constrangimento das ações perpetradas pelo gestor público, de forma que ele se torne obrigado a prestar contas de sua administração, conferindo a ela a transparência necessária em um Estado Democrático de Direito. Seria, pois, uma forma de controle social e um atributo da sociedade civil, na medida em que, segundo Sell et al (2018), ao povo se atribui, por meio de mecanismos de participação popular, o direito de exigir de seus representantes a transparência que esperam deles em seus governos.

Rocha (2011), por sua vez, sustenta a possibilidade de se agrupar os conceitos de *accountability* em três níveis, a saber, o hierárquico, de acordo com a tradição do modelo tradicional; o das regras de mercado, conforme sublinhado pelos proponentes da nova gestão pública; e o dos valores democráticos, conforme proposto no modelo do novo serviço público (ROCHA, 2011).

Robl Filho e Garcia Júnior (2018), em um esforço relacionado para abordar a questão no nível institucional, concluíram que o conceito e a teoria da *accountability* são fundamentais para entender a importância da coordenação institucional no combate efetivo às práticas de corrupção. Já a *accountability* horizontal trata as relações de controle que órgãos, agentes e poderes públicos promovem entre si,

essenciais para o combate à corrupção. Nesse sentido, concluem os autores com a intensa relação entre os pressupostos teóricos da Economia Institucional e a teoria da responsabilidade, com a necessidade de maior articulação entre órgãos, agentes e poder público para a efetivação dos mecanismos horizontais de responsabilidade em matéria de corrupção.

Diante dos apontamentos aqui apresentados, e visando dar continuidade à abordagem aqui iniciada, pretende-se, no capítulo seguinte, apresentar aspectos relativos à importância da *accountability* para a democracia representativa, considerando-se ser este o regime político/de governo estabelecido no Brasil.

3 A IMPORTÂNCIA DA ACCOUNTABILITY PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ao se analisar o contexto da democracia representativa, enquanto regime político/de governo estabelecido no Brasil, verificam-se elementos justificadores da aplicação do *accountability* no contexto da Administração Pública. É, pois, a partir de tais aspectos que se construirá o presente capítulo.

Ao se tomar as considerações de Raupp e Pinho (2011) sobre o tema da representação, tem-se que este ocupa lugar de destaque no debate sobre os pedidos de participação social. Contudo, como bem explicam os autores, em consonância com os apontamentos incluídos por Rocha (2011;2013), embora agora sejam termos fortemente entrelaçados, a democracia nem sempre foi associada à representação.

A explicação de tal afirmação se dá pelo fato de que, em suas origens, a democracia era pensada como uma forma de participação direta do cidadão (RAUPP; PINHO, 2011; ROCHA, 2011). No entanto, dada a complexidade do mundo contemporâneo, em que a participação de todos os cidadãos em todas as questões da sociedade se mostrou impossível, a representação foi concebida como meio de viabilizar o regime democrático (RAUPP; PINHO, 2011; ROCHA, 2011; ROCHA, 2013).

Nesse sentido, Medeiros e Silva (2013) relembram ainda que, com o advento de novas instâncias de participação social e a criação de conselhos gestores de políticas públicas, os processos de democratização do Estado e de envolvimento do cidadão se expandiram, dando origem, a partir de então, a novos formatos de representação. Nesse contexto, de acordo com Rocha (2013), o modelo de representação eleitoral teria se mostrado insuficiente, e, até, por vezes, inadequado para contemplar a complexidade e a abrangência dos novos formatos participativos.

Em complemento, seguindo nessa mesma esteira de pensamento de Medeiros e Silva (2013), Raupp e Pinho (2013) destacam que, no Brasil, a multiplicação dos espaços de participação levou à transformação da representação política, que em parte se estendeu até as fronteiras das eleições. Nesse contexto, conforme Raupp e Pinho (2013), a sociedade civil, embora de forma não exclusiva, passou a assumir a responsabilidade de dirigir e de exercer o controle das funções executivas, em particular de algumas áreas da política social. Nisso, os atores

corporativos passaram a exercer funções de representação política, mesmo que não tivessem sido eleitos pela maioria da população para esse fim.

Diante de tais apontamentos, tem-se que, para que se consiga dissertar sobre a democracia representativa, é preciso que se entenda, primeiramente, que os regimes democráticos são considerados em termos procedimentais. É o que dispõe Morais (2014), ao destacar que há aqueles que defendem a indispensabilidade de instrumentos de tomada de decisão mais participativos para a população e, portanto, de uma forma mais concepção substancial de democracia, o que justificaria a adoção da *accountability* na administração pública.

Diante disso, tomando apontamentos de Morais (2014) e de Aranha e Filgueiras (2016), o que se tem é que o método democrático corresponde ao acordo institucional estabelecido para que se possa chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquiram poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população. Em suma, portanto, na visão desses autores, incumbiria aos cidadãos a escolha de seus representantes por meio de eleições, sendo esse o único papel atribuído à sociedade civil na política, com exceção dos agentes políticos, que passam a exercer *munus* público.

Nesse sentido, Morais (2014) ressalta a existência de indícios de uma definição minimalista de democracia, que, a seu ver, seria suficiente, na medida em que a racionalidade, a representação e a igualdade não seriam plenamente alcançadas. Também assim dispõem Amaral e Filgueiras (2016), ao asseverarem que o fato de se ter eleições regulares e a possibilidade de se promover mudanças de poder sem derramamento de sangue já é algo que deveria ser elogiado, não obstante os aspectos econômicos e institucionais promovam um impacto sobre a sociedade.

Por outro lado, segundo apontamentos de Morais e Teixeira (2016), existem autores procedimentais que vão além de uma definição mínima, argumentando que não basta incluir todas as características de uma democracia. Para estes, como expôs Filgueiras (2018), é possível encontrar uma confluência de ideias no sentido de que uma democracia deve ter quatro peculiaridades fundamentais, quais sejam:

- (a) promoção de eleições competitivas justas e livres para os Poderes Executivo e Legislativo;
- (b) o direito de voto deve ser estendido à totalidade da população adulta, com exceções previstas em lei;

- (c) proteção dos direitos e liberdades políticas e civis dos cidadãos; e
- (d) governos eleitos que gerem a coisa pública com eficácia, sem sofrer influência por militares e outros grupos externos.

Continuando, Filgueiras (2018) ressalta ainda a concomitância a tal concepção de uma interpretação no sentido de que democracias não existem realmente; na verdade, para esta correta, no máximo existiriam poliarquias. Em um *continuum* entre regimes democráticos e autocráticos, as poliarquias estariam próximas dos primeiros, sendo caracterizadas pelo seguinte:

- (1) todos os indivíduos expressam suas preferências votando;
- (2) o peso do voto é o mesmo para todos os cidadãos;
- (3) o candidato que tenha o maior número de votos vence (sistema majoritário);
- (4) cada cidadão pode escolher o seu candidato preferido e votar nele;
- (5) todos os cidadãos têm as mesmas informações sobre todos os candidatos;
- (6) os candidatos com mais votos ganham todos os outros;
- (7) as ordens dos eleitos são cumpridas; e
- (8) as decisões respeitam as sete condições anteriores e/ou as que forem tomadas, estando, também, subordinadas às que forem tomadas durante o período eleitoral.

O fato é que, como bem destacado por Rocha (2011; 2013) e Robl Filho e Garcia Júnior (2018), principalmente desde o século XVIII, teóricos e filósofos políticos expressaram a necessidade de representação da população nos órgãos governamentais. Conforme Robl Filho e Garcia Júnior (2018), todas as características anteriormente apresentadas tentam mostrar que a escolha de representantes por meio de eleições é necessária e às vezes suficiente para uma democracia. Portanto, segundo Rocha (2011; 2013), ao se fazer menção a um governo representativo, tem-se que ele seria regido por quatro princípios distintos, que, formulados no século XVIII, desde então foram institucionalizados.

O primeiro princípio expressa que os representantes são escolhidos pelos seus representados. Assim, conforme Rocha (2011; 2013), ainda que a população não participe ativamente da política, o fato de poder substituir, de tempos em tempos, políticos de que não gostaram é em si importante.

O segundo princípio é o da independência parcial dos candidatos das preferências dos eleitores (ROCHA, 2011; 2013).

O terceiro princípio dos governos representativos é que a opinião pública pode ser expressa independentemente do controle governamental. Para que isso aconteça, as decisões públicas devem ser transmitidas de forma transparente aos cidadãos, devendo-se assegurar aos indivíduos liberdade para que estes possam expressar suas opiniões políticas (ROCHA, 2011; 2013).

O quarto princípio mostra a indispensabilidade das decisões políticas a serem tomadas após o debate (ROCHA, 2011; 2013). Sobre isso, concorda-se com a afirmação de Robl Filho e Garcia Júnior (2018), segundo quem sem deliberação em assembleias e parlamentos, o processo de tomada de decisão seria mais complicado.

Conforme Filgueiras (2018), na democracia representativa é possível identificar dois momentos em que parece ter entrado em crise: o surgimento de partidos de massa e o crescente “abismo” estabelecido entre os governantes e os governados. Sobre isso, porém, importantes são as considerações de Duarte et al (2018), que seguem no sentido de que, quando se analisam as duas formas tradicionais de governo representativo (democracia partidária e parlamentar), vislumbra-se o surgimento de um novo modelo, qual seja, o da democracia pública, que parece, a seu ver, negar a crise de representatividade. Tais apontamentos também foram expressos por Sell et al (2018), ao destacarem que, em relação à *accountability*, parece que, quanto maior foi o nível de prestação de contas e transparência, tanto maior seria o nível de desempenho econômico-financeiro e socioeconômico, revelando-se, assim, uma relação entre tais ações.

Para Ibrahim, Pessanha e Alves (2019), tudo isso seria devido ao reajuste dos princípios desse novo tipo de governo representativo, em que os eleitores não estão mais vinculados aos partidos, os políticos procuram se comunicar mais diretamente com a população e o parlamento tenta manter um fórum de debate apesar das massas. Nesse contexto, conforme os autores, a democracia representativa seria dotada de três características principais:

- (a) a representação envolve uma relação principal-agente, em que os representantes são obrigados a responder perante os representados;

- (b) a representação deve ser realizada de forma que o poder político seja exercido com responsabilidade, devendo os representantes prestar contas à população;
- (c) o direito de voto para representantes fornece um meio simples de medir a igualdade política.

No entanto, conforme Martins e Olivieri (2019), deve-se refletir sobre problemas teóricos voltados ao repensar do governo representativo. Nessa reflexão, haveria uma preocupação com a representação como processo, como prática e como relação. Contudo, como também exposto por Ibrahim, Pessanha e Alves (2019), Martins e Olivieri (2019) concluíram, também, que o inevitável crescimento da representação informal pode corroer a igualdade induzida pela representação eleitoral, causando, com isso, um déficit de prestação de contas, impactando o sistema.

O fato é que, como bem exposto por Ibrahim, Pessanha e Alves (2019) e Martins e Olivieri (2019), analisando o conceito de representação na contemporaneidade, parece ser que ele sofreu várias modificações. Delas, pode-se partir de aspectos relacionados à diversidade de instituições transnacionais, ou, até mesmo, não territoriais, que abrangem os indivíduos e os fazem sentir-se representados por essas organizações.

De outro lado, conforme Martins e Olivieri (2019), percebe-se também a incapacidade dos partidos políticos de continuarem a ser portadores e agregadores das preferências da população. Com isso, a representação puramente eleitoral passa a experimentar limitações, sendo por esta razão que se vislumbra o registro de uma evolução das representações dos cidadãos, principalmente após a inclusão de minorias e mulheres no jogo político, bem como das agendas pós-materialistas na arena decisória.

Para Faria (2019), contudo, há que se considerar a possibilidade de dar continuidade à discussão acerca das democracias públicas a partir do reforço da ideia de que se teria experimentado um declínio dos atores políticos, dando ênfase, em um esforço elucidativo, ao valor da mídia no modelo de regime democrático implementado.

Nesse sentido, segundo Farias (2019) e Tavares e Romão (2021), os líderes passariam a ser mais observáveis pela população, dada a vasta exposição que sofrem, mas, ao contrário, o sistema tenderia a ser mais corrupto. Tal estética é a

que está mais em voga na opinião pública, sobrepujando, para Tavares e Romão (2021), até mesmo a própria compreensão das propostas e da participação da população.

Para Sell et al (2018) e Ibrahim, Pessanha e Alves (2019), na verdade, a partir das manifestações ocorridas em 2013, alguns setores da mídia e da academia levantaram a ideia de uma crise de representação em solo brasileiro. Para os autores, apesar de ser uma jovem democracia, nascida no final da década de 1980, em um período pós-ditatorial, o Brasil já parece sofrer uma grande erosão de instituições representativas e de seus representantes perante a sociedade civil. Provavelmente, conforme Sell et al (2018), se as eleições não fossem obrigatórias, seria possível que uma parte considerável do eleitorado não fosse às urnas, o que poderia externar um baixo índice de confiança nas instituições.

Sobre isso, Tavares e Romão (2021) dão importante contribuição ao destacarem que as instituições políticas são mal valorizadas, ocupando as últimas posições na avaliação dos cidadãos. Nesse sentido, citam apuração do Índice de Confiança Social pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), que, desde 2009, avaliou 18 instituições entrevistando uma amostra considerável da população brasileira em todo o país.

Conforme os autores, os números obtidos demonstram que os órgãos representativos são pouco valorizados pelos cidadãos, em especial o Congresso Nacional e os partidos políticos. Também se obtiveram dados relevantes sobre uma redução significativa do apoio concedido pelo povo brasileiro à Presidência da República e ao Governo Federal ao longo dos anos (de 2009 a 2021) (TAVARES; ROMÃO, 2021).

Contudo, como bem relembra Faria (2019), há que se destacar que a representação ocorre de duas formas: por mandato e por responsabilidade.

A representação por mandato, bem conhecida dos sistemas democráticos, é aquela estabelecida a partir da eleição, que é posta como a emulação de uma assembleia em que os eleitores escolhem os partidos ou candidatos de cujas propostas mais gostam para lhes representarem durante determinado período na gestão da coisa pública (FARIA, 2019).

Sob o ponto de vista da prestação de contas, as eleições funcionariam como mecanismos para responsabilizar os governos por suas ações. No entanto, conforme Faria (2019), essas duas perspectivas podem ser problemáticas, pois os

políticos podem ter objetivos e informações diferentes dos outros cidadãos. Sendo assim, como bem destacam Martins e Olivieri (2019), quando os governantes eleitos tomam decisões direcionadas aos seus próprios interesses, tem-se uma quebra da confiança a eles atribuída, surgindo, daí, a necessidade de substituição e de apuração da responsabilidade pela má gestão perpetrada.

Sobre isso, Pessanha e Alves (2019) fazem importantes considerações, ponderando que, desde o final do século XX, os partidos políticos têm sido ineficazes no seu papel de intermediários entre representantes e representados. Conforme os autores, esta função conjunta, bem como a atribuição de organizar o jogo político e as preferências e programas, têm sido o que tornou estes grupos políticos tão importantes para o governo.

Contudo, ressaltam Pessanha e Alves (2019) que parece evidente que os partidos perderam parte considerável de sua representação, obrigando a população a escolher organizações não governamentais (ONGs) e grupos de interesse para representá-los. Assim, essas organizações têm tentado mudar, colocando mais ênfase nos líderes e perdendo muita ideologia e rigidez programática.

Revela-se, assim, conforme Tavares e Romão (2021), a imprescindibilidade da prestação de contas à população e do exercício pela sociedade civil do controle social, de modo que os representantes eleitos possam ser responsabilizados por sua má gestão, restituindo, assim, a confiança dos cidadãos nas instituições nacionais.

Diante do que exposto, demonstra-se que os resultados oriundos da revisão de literatura realizada demonstram que, no Brasil pós-ditadura, os partidos políticos tiveram que se adaptar ao grande número de eleitores presentes no centro do espectro ideológico. Existia, pois, um grande número de legendas, que se tornou ou assumiu o papel de partidos coletores, visando apenas vitórias eleitorais, atraindo o maior número possível de eleitores. Além disso, perdia-se muito do conteúdo programático, com as constantes mudanças dos programas e das diretrizes do partido a cada novo processo eleitoral (IBRAHIM; PESSANHA; ALVES, 2019; MARTINS; OLIVIERI, 2019).

De um modo geral, como fora aqui demonstrado, o que se tem é que a capacidade dos partidos de governar depende de sua competência para responder às necessidades da população (ROCHA, 2013; FILGUEIRAS, 2018). Nesse sentido, como se demonstrou (FILGUEIRAS, 2018), a necessidade de ser reativo é imanente

nas democracias representativas, de modo que, se os partidos não conseguirem cumprir tal atribuição, perdem a legitimidade representativa.

Sobre essa perda de legitimidade, além de Filgueiras (2018), encontra-se também em Martins e Olivieri (2019) disposição no sentido de que esta pode estar intimamente ligada a casos recorrentes de corrupção no cenário brasileiro. Na comunicação desses atos à população, a mídia mostra a sua importância para as democracias públicas, servindo sua atuação para fazer com que partidos e representantes da população (agentes políticos) busquem se sentir mais responsáveis perante a sociedade, pelo menos nesse sentido específico. Desse modo, concordamos com os apontamentos de Martins e Olivieri (2019), ao destacarem a relevância da mídia na entrega de subsídios aos cidadãos para o controle e fiscalização de irregularidades por ela denunciadas.

Segundo Filgueiras (2018), um representante responsável tem muito mais probabilidade de formar um bom governo. O que não pode ocorrer, a seu ver, é um afastamento da capacidade de satisfazer as preferências e responsabilidades dos eleitores, portanto entendida como responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, responsabilidade, justificativa das ações que foram ou deixaram de ser realizadas.

Os mesmos apontamentos são repetidos por Robl Filho e Garcia Júnior (2018), Pessanha e Alves (2019) e Martins e Olivieri (2019), ao sustentarem que, não obstante o reconhecimento da aplicação da *accountability* à Administração Pública, o que se verifica é que, no Brasil, trata-se este de um termo ainda em construção. Isso porque não se tem, ainda, um termo em português que abranja a extensão de significado de *accountability*, que abrange duas concepções: da *accountability* vertical e da horizontal.

A *accountability* vertical diz respeito ao poder que o eleitor tem, por meio do voto, de recompensar ou de punir os políticos nas eleições, retroativa ou prospectivamente. Já a sua concepção na esfera horizontal é caracterizada pela existência de instituições de controle que fiscalizam, emitem pareceres ou mesmo punem outros órgãos – como o Tribunal de Contas, por exemplo, que exerce o controle institucional (MARTINS; OLIVIERI, 2019).

Pessanha e Alves (2019) ressaltam, ainda, a existência de outro tipo de *accountability*, qual seja, o societal, que é tido como uma expansão da vertical no sentido em que é concebida por meio de associações, movimentos sociais e meios

de comunicação, com o objetivo de pressionar o governo, expor seus erros e consequentemente exigir melhorias nas suas ações. É, pois, o papel atribuído às mídias, tão mencionado ao longo desse estudo.

Em qualquer caso, porém, a *accountability* é importante para a democracia representativa, considerando que o dever dos representantes perante o seu eleitorado é um fator primordial de um regime democrático, uma vez que o controle social limita o comportamento e os pune ou recompensa com novos mandatos (MARTINS; OLIVIERI, 2019; TAVARES; ROMÃO, 2021).

Tendo sido feitas tais considerações sobre a importância da *accountability* na democracia representativa, será o capítulo seguinte destinado a identificar, pontualmente, a relevância de sua aplicação na Administração Pública.

4 A ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Raupp e Pinho (2011), em artigo elaborado com o objetivo de investigar as condições de construção da *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais, para o qual adotaram como método observar 17 portais de câmaras municipais do Estado de Santa Catarina, destacaram que o portal eletrônico é visto como uma tecnologia capaz de criar as condições para a construção da *accountability* sobre os atos públicos. Portanto, buscando atingir o objetivo de sua pesquisa, analisaram três elementos a ela relacionados nos portais em estudo: a capacidade de prestação de contas, a transparência dos atos públicos e a possibilidade de interação/participação dos cidadãos com a entidade analisada.

Ao mesmo tempo em que ressaltam que a confirmação da utilização do portal eletrônico para esse fim careceria de pesquisas empíricas sobre sua aplicação em câmaras municipais para esse fim, tendo em vista que a literatura apresenta pesquisas voltadas ao Poder Executivo, afirmam que, em seus estudos, a maioria dos resultados referiram-se a uma capacidade média desses canais em promover as condições para o processo de responsabilização. Essa expectativa aumentaria em relação à transparência dos atos públicos, para os quais os autores apontam uma propensão de alta capacidade dos portais em promovê-la. No entanto, no que se refere à interação/participação dos cidadãos com a entidade analisada, destacou-se a capacidade limitada (baixa) dos portais (RAUPP; PINHO, 2011).

Posteriormente, em outro estudo, Raupp e Pinho (2013) voltaram a investigar a capacidade dos portais eletrônicos das câmaras municipais do estado de Santa Catarina para a construção de *accountability*, tendo concluído, na época, que o conjunto dos portais eletrônicos das câmaras municipais locais nos municípios catarinenses mostra falta de capacidade para permitir a construção das dimensões de *accountability*. Segundo os autores, os portais analisados configuram a existência de murais eletrônicos muito mais do que espaços de construção de *accountability*, respondendo a uma necessidade, a um impulso de modernidade expresso por um imperativo tecnológico dominante, mas não contribuindo efetivamente para o desenvolvimento democrático, de modo que os resultados da pesquisa por eles realizada indicam que essas condições ainda estão longe de ser satisfeitas.

Rocha (2011), ao elaborar estudo de caráter exploratório e analítico-descritivo com o objetivo de apresentar e discutir as diferentes abordagens da *accountability*

frente aos diferentes modelos teóricos da administração pública, realizou o seu estudo procurando não só dar a conhecer o significado de *accountability*, mas promover uma melhor compreensão de como e por que assume determinadas características quando encarada à luz do modelo clássico, nomeadamente Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. Nesse sentido, propôs-se demonstrar que as concepções de tais modelos apresentam um défice sistemático de responsabilidade, tendo proposto, por fim, uma definição do termo como forma de desenvolver a discussão dos modelos teóricos considerados, analisando-o dentro de cada um desses modelos (ROCHA, 2011).

Com notas importantes, portanto, cumpre informar que Rocha (2011) partiu de uma concepção bipartite de *accountability*: a social, que é aquela exercida diretamente pela sociedade (cidadãos e entidades da sociedade civil, inclusive os meios de comunicação) sobre agentes públicos eleitos, titulares e nomeados; e institucional, que é exercido pelo aparelho estatal (isto é, pelos órgãos e poderes) sobre seus próprios agentes e órgãos. Para essa concepção, portanto, a *accountability* seria institucional quando o processo de responsabilização e avaliação ocorre dentro do próprio Estado, e social quando praticada fora de seus limites (ROCHA, 2011).

No que se refere à aplicação da *accountability* segundo os modelos da Administração Pública, ele destaca que, no modelo tradicional, a *accountability* seria hierárquica, sendo concebida a partir de uma distinção entre a decisão política, que caberia aos dirigentes eleitos, sobre quais e como determinadas políticas públicas deveriam ser implementadas, e a implementação e execução destas por gestores públicos permanentes e nomeados (ROCCA, 2011).

No modelo da nova gestão pública, a *accountability* partiria da concepção de que é o resultado que determina o curso da ação, que é, portanto, o objetivo da ação governamental, de tal forma que seria imprescindível que o administrador tivesse a possibilidade de decidir quais resultados devem ser alcançados, bem como qual seria a melhor forma de alcançá-los, respondendo, conseqüentemente, pelo sucesso ou insucesso do seu empreendimento (ROCHA, 2011).

Por fim, de acordo com o modelo do novo serviço público, a *accountability* seria multifacetada, absorvendo não só o controle sobre o cumprimento das leis e regras do modelo tradicional e o controle dos resultados da nova gestão pública,

mas também incorporando o dever do servidor público como elemento de grande importância para sua aplicação na Administração Pública (ROCHA, 2011).

Ainda sobre modelos de gestão pública, Filgueiras (2018), ao tratar da chamada ecologia das burocracias de controle no Brasil, na dimensão federal, no que se refere ao impacto no sistema político, destaca que o papel das burocracias de controle acaba fortalecendo mudanças na legitimidade da ordem política. Estas, segundo o autor, desafiam a ordem política, para desencadear mudanças por meio de reformas políticas ou da constituição de uma agenda pautada pelo tema do combate à corrupção e às falhas de gestão.

Assim, em um contexto em que a corrupção praticada dentro do sistema político é gradualmente revelada em público, a expansão das demandas por responsabilização promove instabilidade política e desencadeia um processo de mudança do status quo. Em todo caso, o que se tem é que as burocracias de controle são fundamentais para o regime democrático, devendo, porém, atuar no contexto de procedimentos institucionais fixos, mantendo observância a uma margem de ação que evite a extrapolação de suas hierarquias, rotinas e processos (FILGUEIRAS, 2018).

Faria (2019), por sua vez, fornece esclarecimentos sobre os modelos de organização e reforma da Administração Pública, com foco no modelo de governança corporativa aplicado ao Estado, em que esta pode ser percebida como um processo decisório complexo que vai além do governo, considerando o cidadão como cliente da Administração, apresentou resultados no sentido da necessidade de aplicação dos princípios da boa governança, a fim de investigar a eficácia e eficiência na solução dos problemas sociais, nos quais se aplicam: informação, integridade, responsabilidade/ *accountability*, publicidade e eficiência do Estado, para que seja restaurada a confiança dos cidadãos no Poder Público, com a implementação dos preceitos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Rocha (2013), em outro estudo realizado com o objetivo de analisar a realização do potencial de responsabilidade dos pareceres preventivos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), relativos ao relatos de chefias de administrações municipais, constatou que os pareceres anteriores analisados pouco faziam do seu potencial de responsabilização, haja vista que o TCE/SC pouco avançou em relação a esse objetivo, não utilizando nem explorando

as possibilidades oferecidas pela legislação e, portanto, não caminhou para a materialização da responsabilidade pelos resultados. Por fim, são sugeridas algumas recomendações que podem vir a servir como orientação para pesquisas futuras.

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), em estudos sobre responsabilidade no Brasil por meio de metanálises de periódicos brasileiros das áreas de ciências sociais, ciência política, administração e administração pública, com o objetivo de identificar como o termo *accountability* foi tratado no Brasil, destacaram que a literatura, ao considerar periódicos produzidos nessas áreas do conhecimento, destacaram que o tema adquiriu maior relevância nos estudos desde 2006, sendo a Revista de Administração Pública (RAP) o periódico que apresentou o maior número de publicações sobre o tema.

Contudo, como bem destacaram Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), a maioria dos artigos analisados são empíricos, muitos se limitando à mera citação do termo *accountability*, sem defini-lo ou analisá-lo. Os artigos que tratam do assunto apresentam clara confusão quanto ao seu significado, sendo "responsabilidade" e "responsabilização" os termos mais citados nas definições.

Morais (2014), explorando o significado do termo *accountability* e suas interfaces na administração pública brasileira, destacando os obstáculos e da *accountability* no Brasil a partir da análise da experiência de uma organização pública, o Auditor Geral do Estado do Rio de Janeiro (AGE/RJ) e sua atuação na Copa das Confederações 2013, mostraram que os agentes, patrocinando mudanças incrementais, também consideram fatores de interação sistêmica, além dos fatores exógenos e endógenos de mudança institucional.

Segundo o autor, esse processo pode dar origem a uma lógica cooperativa e coordenada, o que leva a ganhos de resultados e à constituição de um saber comum; ou uma lógica competitiva, que traz conflito e contenção em torno de informações e procedimentos, utilizando-os como recursos estratégicos na luta política (MORAIS, 2014).

Em cada uma das possibilidades que foram levantadas, os fatores sistêmicos da ecologia de processos concorrem para explicação dos resultados e da direção da mudança, juntamente com os fatores exógenos e endógenos. No entanto, esse processo de mudança ainda se traduz em baixa eficiência, em razão do efeito de fatores sistêmicos que estão ligados, em especial, à complementaridade e à

sequência das ações de controle, interrompendo, desse modo, o ciclo de resposta (MORAIS, 2014).

Aranha e Filgueiras (2016), por sua vez, ao analisar e teorizar a questão da mudança institucional com base na realidade da AGE/RJ, destacaram que as competências da instituição, no que se refere ao sistema de controle, implicam na eficácia da *accountability* na aplicação de recursos públicos e na geração de transparência.

No entanto, sustentam os autores que a instituição enfrenta graves limitações no que diz respeito ao seu objetivo de controlar a gestão de recursos, o que prejudicaria a responsabilidade em termos de capacidade de resposta. Isso porque, na pesquisa de campo por eles realizada, constatou-se que a transparência foi possibilitada *a posteriori*, com o preenchimento e a disponibilização dos relatórios dos órgãos envolvidos no evento, chamando a atenção para o fato de se tratar este de um procedimento normal na realização da AGE/RJ (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

No mesmo sentido, Moraes e Teixeira (2016) destacam que acreditam que o avanço da responsabilidade está atrelado a uma maior participação da sociedade e ao exercício da cidadania, não só por meio de manifestações populares nas ruas, mas também pela cooperação de organizações de sociedade, sociedade civil, interagindo com órgãos de governo, como a AGE/RJ, pois sinaliza essa possibilidade de atuar como órgão do Estado na sociedade.

Seguindo essa linha de pensamento, destacam-se os resultados obtidos por Sell et al (2018) que, ao verificar o nível de responsabilidade nos municípios da região Sul do Brasil, segregando entre os 10 municípios mais e menos populosos de cada estado, considerando 60 municípios, surgiram que o maior nível de responsabilidade estava em Joinville (SC) e o menor em Jardinópolis (SC); e entre os Estados, o maior grau de *accountability* encontrado foi no Paraná, seguido pelo Rio Grande do Sul e Santa Catarina, respectivamente. No que se refere à relação entre os indicadores, pode-se deduzir que, quanto maior o nível de Prestação de Contas nos municípios, maior será o nível de Desempenho econômico financeiro e socioeconômico.

No entanto, deve-se considerar que existem ferramentas importantes para o reporte de resultados na Administração Pública. É o caso dos controles de gestão, que, segundo Ibrahim, Pessanha e Alves (2019), realizaram um estudo com o

objetivo de avaliar o nível de contribuição dos controles de gestão para a responsabilização dos resultados na administração pública, considerando os aspectos ao órgão de controle, ao auditado e à instituição, para além das fases relacionadas com o ciclo de execução da auditoria, constatou-se que, apesar dos avanços estruturais apontados pelo Tribunal de Contas no apoio à melhoria do controle operacional, a conclusão alcançada é que limitações sistêmicas e dificuldades administrativas intrínsecas aos órgãos de controle e, principalmente, fatores relacionados ao entendimento, interesse e participação da instituição também representam obstáculos significativos para que os controles de gestão atinjam um nível adequado de contribuição na prestação de informações e na promoção da prestação de contas pelos resultados.

Martins e Olivieri (2019), em pesquisa que objetivou analisar a *accountability* e transparência na contratualização dos resultados entre o Governo do Estado de São Paulo e as Organizações Sociais Culturais (OS), com base nos acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), verificaram que o fluxo de informações necessárias para a prestação de contas deve ser incluído no ciclo de avaliação corretiva, permitindo que o Estado se responsabilize, tendo a possibilidade de reprogramação de políticas e contratos. Esta questão está fortemente ligada à responsabilidade nos órgãos internos do Estado, que, funcionando corretamente, fomentam a aprendizagem, uma cultura de transparência, melhorando, conseqüentemente, o planejamento destas instituições.

Tavares e Romão (2021), em uma análise qualitativa realizada sobre a *accountability* de políticas públicas, utilizando o Iramuteq, constataram que as análises de similaridade e nuvem de palavras indicavam uma percepção negativa da *accountability* do governo. Utilizando a escala Likert de dez pontos, quando questionados sobre o nível de transparência da governança pública no Brasil, 17,9% dos respondentes consideram muito baixo; 28,6% baixo; 42,8% em média; e alta de 10,7%.

Quanto ao nível de controle social, 21,4% consideram muito baixo; 53,6% baixo; 21,4% em média; e alta de 3,6%. Por sua vez, quando questionados se os líderes promovem a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a liberdade de mídia, 25% consideram isso muito baixo; 35,7% baixo; Média de 28,6%; e, 10,7% de alta. Portanto, os resultados revelam a necessidade de repensar, no contexto da

governança pública, a importância da transparência, da prestação de contas e do controle social (TAVARES; ROMÃO, 2021).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado ao início, o objetivo da presente monografia foi analisar aspectos relacionados à aplicação da *accountability* à Administração Pública no Brasil.

Buscando-se alcançar tal objetivo, procedeu-se à realização de revisão de literatura, diante da qual se verificou que, no Brasil, ao gestor público eleito se atribui o dever de prestação de contas como forma de esse vir a cumprir o propósito de seu *munus* público, qual seja, o de representante da vontade do povo, funcionando como uma espécie de canal dessa na condução da coisa pública.

Sendo assim, enquanto mero representante do povo na condução do poder, a ele não se atribui qualquer condição de agir fora do cumprimento dessa importante função, razão pela qual tudo o que for feito deverá ser conduzido conforme o interesse do povo. Por esta razão, como se viu, tem-se que o interesse público primário, que é o interesse do povo, deverá prevalecer sempre, porque ele é o detentor do poder constituinte originário.

Mediante todo o exposto, pode-se concluir que, no Brasil, a aplicação da *accountability* à Administração Pública está relacionada ao reconhecimento de que o gestor público eleito à frente da atividade executiva e da atividade legislativa deve agir em nome do povo, que é o detentor do real poder, razão pela qual a *accountability* se impõe.

REFERÊNCIAS

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Caderno Enap**, n. 44, 2016.

DUARTE, A. L. F. Produção acadêmica sobre accountability: categorizações na área de Administração Pública.

FILGUEIRAS, F. de B. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

IBRAHIM, E. L.; PESSANHA, J. F. M.; ALVES, F. J. dos S. Contribuição das auditorias operacionais para a accountability de resultados na Administração Pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 24, n. 2, 2019.

MARTINS, L. de J.; OLIVIERI, C. Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa accountability das organizações sociais . Perspectivas Práticas. **Rev. Adm. Pública**, n. 53, n. 6, nov-dez. 2019.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 3, jun. 2013.

MORAIS, L. da S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces da accountability na Administração Pública brasileira: análise de uma experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **REAd. Rev. eletrôn. adm.**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, jan-abr. 2016.

MORAIS, L. da S. **Accountability e suas interfaces na administração pública brasileira: uma análise da experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. 2014. [111 f.]. Dissertação(Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, [Seropédica-RJ] .

OLIVEIRA, R. C. R.; ACOCELLA, J. **Governança corporativa e compliance**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2021.

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Brasília-DF: Enap, 2018.

PARK, D. S. O que são accountability e mecanismos de controle social? **Revista de Direito Público Contemporâneo, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil**, a. 4, v. 1, n. 1, p. 170, jan-jun, 2020.

RAUPP, FM; PINHO, J. A. G. de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos.

RAUPP, FM; PINHO, J. A. G. de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cad. EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, mar. 2011.

ROBL FILHO, I. N.; GARCIA JÚNIOR, R. G. Uma análise a partir da economia institucional e da accountability horizontal em busca da efetividade do controle da Administração Pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 10, n. 19, p. 326-328, jul-dez. 2018.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 4, ago. 2013.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v. 14, n. 2, 2011.

SACRAMENTO, A. S.; PINHO, J. G. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193-213, 2016.

SELL, F. F.; et al. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios.

TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Accountability e a importância do controle Social na Administração Pública: uma análise qualitativa. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, 2021.