

ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

BERNARDO OLIVEIRA BUTA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (FGV-EAESP)

bernardo.but@gmail.com

VINICIUS SCHURGELIES

UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO (UMESP)

vschurgelies@gmail.com

ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

INTRODUÇÃO

Uma discussão constante acerca de *accountability* refere-se ao próprio significado deste termo na língua portuguesa. Tal questão foi inicialmente levantada em 1990, quando Ana Maria Campos constatou a ausência do conceito na administração pública brasileira, uma vez que a própria noção de coisa pública para burocratas e sociedade estaria distante (Campos, 1990). Quase vinte anos mais tarde, considerando a evolução institucional ocorrida neste período, Pinho e Sacramento (2009) concluíram que o conceito de *accountability* ainda estaria em processo construção na sociedade brasileira, enquanto a cultura de *accountability* encontrava-se longe de se realizar (Pinho & Sacramento, 2009).

Na última década, o termo *accountability* ganhou maior relevância. Contudo, ainda não encontrou consenso quanto a seu significado em português (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013). Ressalta-se que, até mesmo na língua inglesa, seu significado é evasivo, seus limites são vagos e sua estrutura interna é confusa (Schedler, 1999), embora sua origem advinha de países anglo-saxões.

Por conseguinte, o significado desse termo carece de uma definição precisa. Diante da deficiência de um significado claro, *accountability* vem sendo relacionada, na literatura acadêmica nacional, principalmente a responsabilização e prestação de contas, envolvendo também, em menor grau, transparência, sanções, controle, supervisão e responsabilidade (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013).

Considerando a necessidade de estudos capazes de conferir melhor fundamentação para o tema e entender sua utilização no contexto brasileiro, alguns trabalhos concentraram-se em identificar aspectos de *accountability* na legislação federal (Abrucio & Loureiro, 2004; Pinheiro, 2016; Sacramento & Pinho, 2016). Contudo, os diplomas legais comumente analisados não adotam expressamente o termo *accountability*. Vale ressaltar que não é vedada a utilização de estrangeirismos em textos oficiais. Seu uso é aceitável, de forma consciente, nos casos em que as palavras exprimem realidades não contempladas na língua portuguesa (BRASIL. Presidência da República., 2002).

PROBLEMA DE PESQUISA, OBJETIVO E HIPÓTESES

Nesse sentido, torna-se relevante o questionamento se, de fato, o termo *accountability* não é citado nos documentos oficiais da administração pública no Brasil. Sendo citado, quais seriam os significados e contextos em que este termo é utilizado? Quais órgãos públicos estariam utilizando este termo? Assim, o objetivo deste trabalho é identificar a utilização do termo *accountability* pela administração pública federal e entender sua evolução.

Considerando a dificuldade em se traduzir para o português, espera-se que o termo *accountability* seja utilizado nos atos da administração pública federal, especialmente na última década, quando Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) encontraram um recrudescimento da relevância deste termo. Espera-se também que sua utilização se dê em grande parte por órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União – TCU – e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU –, uma vez que estes órgãos são os responsáveis pela tomada de contas dos agentes públicos, promoção da transparência no uso dos recursos públicos e responsabilização dos agentes malversadores desses recursos. Ademais, acredita-se que o termo *accountability* esteja associado a prestação de contas e responsabilização, assim como encontrado por Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) nas definições adotadas na literatura sobre o tema. Por fim, acredita-se que, assim como na literatura (Pinho & Sacramento, 2009; Medeiros, Crantschaninov & Silva, 2013), não há consenso sobre o significado de *accountability* na administração pública federal.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A democracia representativa é uma solução de governança para as ineficiências da democracia direta. O sistema democrático atual encontra-se a três passos de distância da democracia direta. O primeiro passo é a eleição de representantes do povo, o segundo ocorre quando os representantes eleitos delegam poderes a terceiros, nomeados e removidos por esses, um terceiro passo é tomado com a designação de uma pessoa que não é eleita nem nomeada politicamente, mas escolhida com base em critérios estabelecidos, como o concurso público, por exemplo. Desse modo, como um serviço público assim constituído, distante da democracia direta, pode operar de forma compatível com a democracia? (Mosher, 1968)

A resposta para tal questionamento passa pelo conceito de responsabilidade, o qual possui duas conotações distintas uma objetiva e outra subjetiva. A dimensão objetiva trata da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, por alguma atividade ou algum tipo de desempenho. Desse modo, se uma pessoa falhar em executar diretivas legítimas, será julgada responsável e estará sujeita a penalidades. Este significado é aparentado ao de *accountability*. Já no que se refere à dimensão subjetiva, o foco não está em quem ou pelo quê alguém é responsável, mas quem e pelo quê alguém se sente responsável e comporta-se de forma responsável. Esse significado está mais próximo de um sinônimo para identificação, lealdade e consciência, do que *accountability* ou *answerability* (Mosher, 1968).

De fato, este conceito está diretamente relacionado ao de democracia. A tendência é a de que, quanto mais enraizados os valores democráticos na sociedade, maior a *accountability*. O contrário também é verdadeiro, ou seja, *accountability* é uma condição necessária para haver democracia, uma vez que a ausência de controle efetivo e responsabilização tenderiam a enfraquecer a democracia (Campos, 1990). Ademais, em uma sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, confirmem publicidade a suas decisões e consultem a sociedade antes da tomada das decisões mais importantes (Akutsu & Pinho, 2002).

Accountability refere-se, portanto, à relação entre duas partes, em que a primeira delega responsabilidade para a segunda, que deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte perante a primeira (Akutsu & Pinho, 2002; Pinho & Sacramento, 2009; Tomio & Filho, 2013). É possível perceber que a necessidade de *accountability* surge de uma relação semelhante à relação de agência, a qual envolve um contrato em que uma pessoa (principal) emprega outra (agente) para executar, em seu nome, um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão do agente (Jensen & Meckling, 2008). Partindo-se dos pressupostos de que há racionalidade limitada e tendência ao oportunismo dos agentes (Williamson, 1996), a relação entre principal e agente incorre em custos de monitoramento voltados à limitação de atividades irregulares do agente. Tais mecanismos de monitoramento envolvem, mas não se limitam a: sistemas formais de controle, auditoria, restrições orçamentárias e sistemas de incentivo (Jensen & Meckling, 2008), abarcando também mecanismos de estímulo à comunicação ativa de duas vias entre principal e agente (Lashgari, 2004), o que implicaria na redução da assimetria de informações entre essas partes.

Levando em conta essa preocupação constante com o controle do exercício do poder, a noção de *accountability* traz duas conotações básicas: *answerability* e *enforcement*. O primeiro se refere à obrigação dos agentes públicos de informar sobre seus atos, além de fornecer explicações aos interessados. *Enforcement*, por sua vez, representa a capacidade das agências de controle de impor sanções sobre os detentores de poder que violam seus deveres públicos (Schedler, 1999).

Answerability implica a obrigação de responder a dois tipos básicos de perguntas: informativas e explicativas. Envolve, portanto, o direito de receber informação e a obrigação correspondente de entregar todos os detalhes necessários, assim como o direito de receber

uma explicação e a obrigação correspondente de justificar a conduta de alguém. Desse modo, a noção de *accountability* limita o detentor de poder não apenas por normas legais, mas também pela lógica da razão pública (Schedler, 1999).

Além de sua dimensão informacional e de seus aspectos explicativos, *accountability* também contém elementos de *enforcement*, que está relacionado à premiação do bom e punição do mau comportamento ou desempenho. Isso implica a ideia de que os atores sujeitos a *accountability* não apenas tenham comportamentos postos em questão, mas também sejam responsabilizados pelos comportamentos impróprios (Schedler, 1999).

Por conseguinte, entende-se que o conceito de *accountability*, possui três dimensões características, relativas a informação, justificação e punição ou recompensa. Trata-se de variáveis contínuas que se mostram em diferentes graus, com diversas formas e ênfases. Além disso, mesmo que uma delas esteja faltando, ainda se pode falar de atos de *accountability* (Schedler, 1999).

Assim, a dimensão informacional é bem relacionada ao conceito de transparência; pois, ao demandar informação, procura-se esclarecer os meandros da política. De fato, as instituições de *accountability* apenas sobrevivem na luz da esfera pública não resistindo às sombras da privacidade (Schedler, 1999). Vale destacar que há duas formas de transparência: ativa e passiva. A divulgação de informação de forma espontânea pelo Poder Público caracteriza a transparência ativa. Já a solicitação de acesso à informação pelos cidadãos aos órgãos governamentais caracteriza a transparência passiva (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016). Ao que parece, a dimensão informacional proposta por Schedler (1999) apenas abrangeria a transparência passiva, pois se refere ao ato de perguntar, de solicitar a informação. No entanto, neste estudo, entende-se que transparência ativa também é relevante para o processo de *accountability*, uma vez que busca a redução da assimetria de informações tão característica da relação entre Estado e sociedade.

A dimensão de justificação, por sua vez, refere-se à atividade de prestação de contas, uma vez que, ao demandar que o agente público justifique seus atos, objetiva-se entender os motivos que o levaram a decidir de determinada maneira. Com efeito, o significado de *answerability* ultrapassa o de transparência, uma vez que se expressa na obrigação dos agentes públicos prestarem contas sobre seus atos, além do dever de informar (Sacramento & Pinho, 2016).

A própria análise das contas prestadas pode acarretar na responsabilização do agente público (Pinho & Sacramento, 2009). Desse modo, os agentes públicos não apenas são passíveis de terem suas ações colocadas em questão, mas de suportar as consequências por seus atos (Schedler, 1999). Assim, a dimensão de punição ou recompensa está diretamente ligada à responsabilização objetiva do agente público por seus atos.

Accountability, portanto, pode ser entendida por meio desse conceito tridimensional que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo, conforme representa a Figura 1.

Figura 1. Dimensões do conceito de Accountability.



Fonte: elaborada pelos autores.

Tipos Ideais de Accountability

Accountability tem sido frequentemente estudada por meio de um arquétipo que abrange duas dimensões didáticas, vertical e horizontal. A dimensão vertical aborda o controle dos gestores públicos pelos eleitores. Já na dimensão horizontal, *accountability* está

relacionada a uma rede de instituições capazes de questionar e punir os agentes públicos pelo cumprimento de suas responsabilidades de modo impróprio. Em democracias representativas consolidadas, *accountability* opera em sentido vertical, em relação àqueles que elegeram o representante, bem como em sentido horizontal, no que se refere a uma rede institucional relativamente autônoma capaz de questionar e punir comportamentos impróprios (O'Donnell, 1991).

Outras formas de classificação de *accountability* também são vistas na literatura, mas com menor frequência. Schedler (1999) sugere as seguintes variedades: política, relativa à retidão das políticas e ao processo de formulação de políticas públicas; administrativa, que revisa a correção dos atos burocráticos; profissional, relacionada aos padrões éticos das classes profissionais; financeira, a qual sujeita o uso de dinheiros públicos às normas de austeridade, eficiência e propriedade; moral, que avalia os atos públicos com base nos padrões normativos; legal, que monitora a observância das leis; e constitucional, que avalia se os atos legislativos estão de acordo com as regras constitucionais (Schedler, 1999).

Abrucio e Loureiro (2004), por sua vez, elencam três formas de *accountability* em uma visão complementar à de O'Donnell: processo eleitoral, controle institucional durante os mandatos e regras estatais intertemporais. Em primeiro lugar, a *accountability* durante o processo eleitoral é exercida por meio do sistema partidário, de debates e demais formas de disseminação da informação e da definição clara de regras de financiamento de campanhas. No que tange ao controle durante os mandatos, vale ressaltar os controles parlamentar e judicial, bem como controles administrativos procedimentais, como o exercido pelos Tribunais de Contas, o controle do desempenho da ação governamental e o controle social. A terceira forma se dá por meio de regras atemporais que limitam o poder governamental em prol dos direitos individuais e coletivos da sociedade (Abrucio & Loureiro, 2004).

Mais recentemente, foi proposto um modelo que facilita o entendimento do complexo quadro em que o construto *accountability* está inserido abrange quatro estágios de interação entre Estado e sociedade para a coprodução de controle e informação: clássico, transversal, sistêmico e difuso. O estágio de *accountability* clássica seria aquele em que não há coprodução de controle e informação entre Estado e sociedade. Nesse estágio, a *accountability* vertical apresenta-se dissociada da horizontal. Em seguida, o estágio transversal envolve alguma interação entre os mecanismos horizontais e verticais de *accountability* para produção, disseminação e uso da informação. O estágio sistêmico, por sua vez, abrange o trabalho conjunto e com regras complementares e interconectadas entre cidadãos e Estado para a produção de informação e controle. Finalmente, no estágio de *accountability* difusa, informação e controle são igualmente produzidas por Estado e sociedade, sem que haja uma estrutura central, mas uma rede capaz de envolver grande variedade de mecanismos políticos e institucionais (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

Caracterização de Estudos Recentes

Considerando que as principais contribuições científicas tendem a compor os periódicos mais relevantes (Webster & Watson, 2002), utilizou-se uma abordagem estruturada para a seleção dos estudos que compõem esta subseção. Foi realizada uma busca pela palavra-chave “*accountability*” na indexação dos artigos, utilizando-se as ferramentas de busca dos periódicos nacionais do estrato “A” da classificação Qualis/CAPES para o campo Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Tal escolha se deveu ao fato de compreenderem os principais periódicos de impacto e relevância nacionais, o que garante a legitimidade, credibilidade e abrangência dos artigos levantados. O período de tempo considerado para a coleta de artigos foi de janeiro de 2011 a abril de 2017. Isso se deve ao

fato de Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) terem realizado levantamento anterior incluindo apenas parcialmente o ano de 2011.

Do material levantado, sete artigos tratam de *accountability* como temática principal, sendo que dois deles focam em uma de suas dimensões. Nove artigos abordam *accountability* entre outros temas. Foram encontrados também trabalhos que, embora tivessem o termo registrado em sua indexação, não discutiam *accountability*, os quais foram descartados. Três dos artigos encontrados possuem um caráter teórico, os demais envolviam estudos empíricos em diversos *loci* de pesquisa. De modo geral, os estudos focam em pelo menos uma das dimensões de *accountability*, alguns buscam relacionar as dimensões de transparência e/ou prestação de contas com a dimensão de responsabilização, de modo que esta dimensão é tida como um efeito das demais, corroborando o entendimento da *accountability* como um processo.

Um trabalho que merece destaque trata-se de uma meta-análise como objetivo de organizar as abordagens sobre *accountability* e situar este termo no debate acadêmico, promovendo um panorama de seu uso (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013). Nesse trabalho, foi identificada uma confusão quanto ao uso do termo *accountability*, com diversas interpretações sobre seu significado, inclusive interpretações equivocadas ou incompletas. No entanto, concluiu que *accountability* está relacionada principalmente às ideias de responsabilidade e prestação de contas (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013). É importante destacar que os resultados dessa pesquisa apresentam transparência como o terceiro elemento mais citado nas definições consideradas (com sete observações), após responsabilização e prestação de contas (com vinte e dezesseis observações respectivamente). Desta forma, verifica-se que as três dimensões de *accountability* estão presentes na literatura, em maior ou menor grau.

Estudos que possuem maior enfoque na dimensão de transparência buscam, majoritariamente avaliar os instrumentos que permitem a realização desta dimensão em órgãos ou políticas públicas. Este é o caso dos artigos de Raupp e Pinho (2013 e 2016). O primeiro investiga a capacidade de construção de *accountability* dos portais eletrônicos de câmaras municipais do estado de Santa Catarina. Transparência é vista como capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público ao tempo que estabelece relações entre o Estado e a sociedade civil mais democrática. Neste caso, transparência é colocada como uma dimensão de *accountability* indissociável das demais. Vale ressaltar que outra dimensão considerada, além de prestação de contas, foi participação social, embora não conste explicitamente do conceito de *accountability* apresentado no decorrer do texto. É possível notar que se negligencia a dimensão de responsabilização no modelo de análise utilizado. Os resultados da pesquisa apontam para a baixa capacidade dos portais eletrônicos de promoção da transparência e prestação de contas. Esses portais funcionavam como murais eletrônicos que não incentivam a democracia local (Raupp & Pinho, 2013).

No segundo artigo, os autores investigaram a observância de transparência passiva pelas câmaras dos municípios brasileiros com população superior a 300 mil habitantes. Os resultados demonstram grande lapso de transparência nesses órgãos, uma vez que 85% dos portais das câmaras municipais não apresentaram possibilidade de transparência passiva satisfatória. (Raupp & Pinho, 2016). Observa-se, portanto, que o Poder Legislativo, que teoricamente seria o mais próximo da sociedade por ser composto por representantes eleitos pelo povo, tende a afastar-se da dimensão inicial do processo de *accountability*.

Outro estudo com foco na dimensão de transparência analisa a relação entre a presença de um órgão de controladoria e a promoção da transparência em municípios brasileiros. Partindo de uma análise sobre a regulamentação da Lei de Acesso à Informação¹, e sobre o processo de recebimento de solicitações de informações nos municípios amostrados, concluiu-se que a presença de um órgão de controladoria na estrutura do município não garante a

promoção da transparência ou o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016).

Há ainda uma pesquisa que compara aspectos de governança nos bancos centrais do Brasil, Canadá e Inglaterra. *Accountability* surge como uma dimensão de governança, juntamente com independência e transparência. Verifica-se, portanto, que os autores não consideram transparência como uma dimensão de *accountability*, embora afirmem que *accountability* implica na obrigação de fornecimento de informações completas, além de explicação das ações e resposta sobre essas ações. As conclusões do artigo apontam para uma relação entre *accountability* e independência de bancos centrais. Ou seja, em países mais maduros, há uma tendência de maior independência desses órgãos; mas, em contrapartida, maior *accountability*. Ademais, transparência é colocada como vital para os bancos centrais, uma vez que os agentes econômicos apreciam a previsibilidade para o direcionamento dos investimentos (Faria & Streit, 2016).

Destacam-se também alguns artigos com maior enfoque na dimensão de prestação de contas. Nesse sentido, merecem destaque três estudos que têm como objeto de pesquisa agências de controle da administração pública. Tais trabalhos abordam o aspecto horizontal da *accountability* e colocam a tomada de contas como dimensão central no processo de *accountability* (Rocha, 2013; Quintão & Carneiro, 2015; Reis, Dacorso, & Tenório, 2015).

O primeiro deles analisa pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina com o objetivo de verificar analisar a realização do potencial de *accountability* por meio desses pareceres. O autor conclui que os pareceres prévios produzidos por aquele Tribunal não realizam seu potencial de *accountability*, uma vez que há ausência de componentes das dimensões de *accountability* alvitadas na pesquisa (Rocha, 2013).

Outro trabalho verifica a efetividade da tomada de contas especial no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle e de responsabilização dos agentes públicos. Os resultados demonstram uma combinação entre o não cumprimento dos prazos estabelecidos para a instauração dos processos e protocolo no Tribunal e a morosidade de sua tramitação, ocasionando baixa taxa de responsabilização dos gestores que atuaram em desconformidade. Assim, os autores concluem que o instrumento de tomada de contas especial do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não cumpre os objetivos de responsabilização do gestor e de ressarcimento do dano ao erário, pouco contribuindo para o incremento da *accountability* (Quintão & Carneiro, 2015).

O terceiro trata do uso de tecnologias de informação no processo de prestação de contas Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. O artigo apenas tangencia o tema *accountability*, uma vez que trata da prestação de contas, mas seu foco permanece na adoção de tecnologia da informação. É importante notar, contudo, que a adoção desse tipo de tecnologia facilitou a identificação de irregularidades, a divulgação de informações à sociedade, aumentou a confiabilidade das análises de prestação de contas, bem como a agilidade na apreciação dessas contas, além de recrudescer a legitimidade e reputação do Tribunal perante gestores municipais (Reis, Dacorso, & Tenório, 2015).

Com enfoque não apenas em prestação de contas, mas em ambos os aspectos, informacional e de justificação, que envolvem o conceito de *answerability*, o trabalho de Sacramento e Pinho (2016) realiza a identificação e análise de mudanças institucionais formais, ocorridas em nível federal no Brasil, que favoreçam os requisitos típicos de *answerability*. Os autores inferem que *answerability*, não obstante constitua um passo necessário para o início do processo de *accountability*, encontra obstáculos para se consolidar em sistemas que possuam uma cultura política fortemente marcada pelo patrimonialismo e práticas autoritárias, embora sejam democráticos. Após análise de institutos legais e constitucionais, conclui-se que a construção da trajetória de *answerability* no Brasil contemporâneo é contínua, ainda que revele certas dificuldades em sua consolidação.

Salienta-se que uma série de medidas institucionais sobre o tema foram introduzidas no contexto nacional, de modo que atualmente não se trata apenas questões de natureza orçamentária e financeira, como originalmente se tratava, mas também assuntos profundamente democráticos (Sacramento & Pinho, 2016).

Dando sequência, há pesquisas com maior enfoque na dimensão de responsabilização. É importante observar que a maior parte dessas pesquisas apenas tangencia o tema *accountability* em suas análises e discussões. Nesse sentido, Silva (2012) identifica os atores e seus interesses nas audiências públicas conduzidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica, por meio da análise dos registros de audiências públicas conduzidas pela agência reguladora. *Accountability* é abordada de forma tangencial no artigo, e é definida de forma confusa, como sinônimo de responsabilização. Sobre esse assunto, conclui-se que as audiências públicas possuem uma estrutura que permite a inserção de grupos sociais no processo regulatório, ao admitir que esses grupos emitam considerações acerca das ações adotadas pela Agência, o que caracteriza uma permeabilidade da atividade de regulação aos interesses da sociedade (Silva, 2012).

Diferente trabalho discute a discricionariedade dos burocratas de nível de rua na aplicação de políticas públicas. O artigo trata especificamente da Polícia Militar do Estado da Bahia, e tangencia o tema *accountability* ao problematizar a dificuldade de compatibilização do controle de burocratas de nível de rua com a necessidade de individualização da ação daquele agente público, que muitas vezes teria que afastar das regras determinadas pela política pública para atender às necessidades individuais e idiossincráticas. O texto não é conclusivo quanto a esta questão, mas aponta para a necessidade de criação de mecanismos de controle que não punam os agentes públicos que se desviem da orientação da política pública, mas que inibam a ação auto interessada (Oliveira, 2012).

Outro estudo analisa o sistema eletrônico de compras do Governo Federal sobre as perspectivas de eficiência, transparência, *accountability* e interesse público. No que se refere a *accountability*, o conceito é limitado à responsabilização dos servidores públicos envolvidos no processo de compras, sendo a noção de transparência tratada separadamente. Os resultados indicam uma ênfase na perspectiva da eficiência no processo de compras, o que ofusca as outras perspectivas. Além disso, *accountability* é tida como subdesenvolvida no sistema eletrônico de compras, não obstante haja um elevado grau de transparência dos atos administrativos (Inamine, Erdmann, & Marchi, 2012).

Apresenta-se também um ensaio teórico sobre a proliferação de conselhos gestores de políticas públicas e seu potencial para democratizar a gestão pública e ampliar a eficiência das políticas públicas mediante o controle social. Os objetivos dos conselhos gestores estariam intimamente ligados à *accountability*; uma vez que, além da compreensão das preferências sociais para a formulação de políticas públicas, busca-se o controle social, que inclui a responsabilização dos agentes públicos e a responsividade às demandas da sociedade. Assim, *accountability* é definida com foco em sua dimensão de responsabilização, como uma relação entre os resultados e as sanções, ser *accountable* é ser passível de punição se os resultados não forem satisfatórios, ou de uma recondução ao cargo, caso contrário (Gomes, 2015).

Em seguida, cumpre elencar artigos que relacionam *accountability* com a possibilidade de participação social. Trata-se de uma abordagem que privilegia o aspecto vertical da *accountability*, destacando a importância da sociedade no controle dos agentes e organizações públicas.

Nesse sentido, há um estudo com o objetivo de analisar a influência da implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo e do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Estadual de DST/Aids na promoção da transparência e responsabilização de agentes públicos. Tal análise se deu pela descrição e comparação dessas duas políticas públicas de avaliação, com foco em seus mecanismos

institucionais de controle dos agentes públicos, transparência e participação social na cobrança desses agentes. Os resultados sugerem que a institucionalização de sistemas de avaliação de políticas públicas pode ampliar a geração de informações sobre a ação governamental, assim como de prestação de contas do desempenho das organizações públicas e de responsabilização dos agentes. Conclui-se que a transparência dos atos do poder público e a incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social são condições necessárias para o êxito da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle (Ceneviva & Farah, 2012).

Merece destaque também uma pesquisa que busca identificar características de coprodução de informação e controle da administração pública no trabalho dos observatórios sociais, quando tais organizações da sociedade civil interagem com agências de controle governamental. O artigo traz uma contribuição teórica relevante ao propor a categorização de *accountability* em quatro estágios; clássica, transversal, sistêmica e difusa, descritas na seção anterior. Esse quadro conceitual guia as análises, resultando nas conclusões de que o trabalho feito pelos observatórios sociais contribui para incorporar a noção de *accountability* na administração pública por meio de um processo não linear. Ademais, o trabalho desses observatórios contribui para que o controle seja considerado um bem público, o qual é coproduzido mediante o envolvimento de diversos agentes. De fato, verificaram-se múltiplas interações entre governo e agentes comunitários na produção de informação e controle, bem como uma variedade de graus e formas de coprodução de informação (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

O outro artigo buscou investigar a legitimidade do controle social da gestão pública (Pinheiro, 2016). A argumentação perpassa uma discussão baseada na filosofia da responsabilidade destacando a necessidade de *answerability* dos gestores públicos. O autor aborda *accountability* conforme Schedler (1999), abrangendo *answerability* e *enforcement*. Ademais, utiliza a tipologia de O'Donnell para diferenciar seus aspectos verticais e horizontais, além de citar a *accountability* diagonal, uma forma híbrida de garantia à sociedade civil do acesso continuado a informações governamentais detalhadas, mediante a inclusão de estruturas de controle horizontal. Em sequência, destaca a fragmentação da *accountability* horizontal em sistemas presidencialistas devido ao jogo político de loteamento de ministérios que leva a burocracia à defesa de seus próprios interesses antes dos interesses do Estado. Em conclusão, indica a necessidade de efetivação de uma gestão pública mais compartilhada entre Estado e sociedade, mediante a manutenção de diálogo aberto, aperfeiçoamento do sistema presidencialista e controle social simultâneo e contínuo das políticas públicas (Pinheiro, 2016).

Por fim, um estudo analisa as relações entre a participação eletrônica e governo eletrônico, efetividade governamental e responsabilização dos agentes públicos. São utilizados dados da pesquisa sobre e-Governo da Organização das Nações Unidas e de indicadores de governança mundial do Banco Mundial para avaliar a correlação entre participação eletrônica e governo eletrônico, participação eletrônica e efetividade governamental e participação eletrônica e *accountability*. No que tange à *accountability*, a variável “*voice and accountability*” é utilizada como proxy. Vale ressaltar que tal variável captura percepções quanto à capacidade dos cidadãos de participar na eleição do governo, liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade dos veículos de imprensa. Em resumo, os resultados indicam uma correlação de magnitude média entre participação eletrônica e *accountability* (Braga & Gomes, 2016).

METODOLOGIA

A coleta de dados ocorreu mediante uma busca por atos da administração pública federal no portal da Imprensa Nacionalⁱⁱ utilizando-se o termo “*accountability*” como palavra

chave. A busca abrangeu todas as seções do Diário Oficial da União – DOU –, estendendo-se desde janeiro de 1990 (ano mais anterior em que a ferramenta permite busca) até o dia 16 de junho de 2017. Tal busca retornou 199 atos, todos infralegais, entre portarias, despachos, editais, resoluções, acórdãos, etc. Destaca-se que não houve retorno para o período de 1990 a 1993, de modo que o termo *accountability* foi expresso em um ato do Governo Federal pela primeira vez em 1994.

Os atos dos diversos órgãos da administração pública federal foram ordenados em uma planilha de análise, mediante a qual se avaliaram suas datas de publicação, o tipo de ato, o órgão responsável pela publicação e Poder da República a que está vinculado, o objeto de cada ato, a definição de *accountability* adotada e o contexto em que o termo foi utilizado. Tais informações foram sintetizadas e agrupadas no decorrer da análise.

Vale destacar que três documentos encontrados não são de órgãos ou entidades vinculados ao setor público. Trata-se de avisos de alteração de grade curricular, os quais incluem disciplinas com o termo *accountability* em seu título em cursos de Ciências Contábeis de instituições de ensino superior particulares. Por não serem atos de órgãos ou entidades vinculados ao setor público, tais documentos foram descartados, restando 196 atos para a análise.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

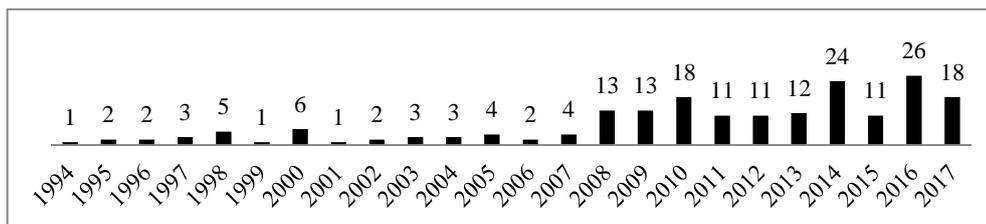
O termo *accountability* foi primeiro citado em um ato da administração pública federal em 1994, em um comunicado do Ministério de Ciência e Tecnologia. Tratava-se da renovação do cadastramento de um programa de computador denominado “Infoguard Accountability Facility”, o qual permitia que o administrador de segurança do sistema definisse e implementasse critérios de auditoria. Comunicado semelhante foi publicado em 1995 e 1996.

Em 1995, foi publicada uma ata do TCU na qual se relata a participação de um ministro daquele Tribunal em um seminário internacional de controle externo, ocasião em que houve uma palestra sobre “Accountability no Setor Público e os Desafios da Auditoria Integrada Governamental”. Já em 1996, o então Presidente da República participou de uma solenidade no TCU, na qual citou, em seu discurso, o termo *accountability*, relacionando-o com a necessidade da Administração Pública de transparência, prestação de contas e responsabilidade perante a sociedade pelo que se faz.

Verifica-se que o surgimento do termo *accountability* em atos da administração pública federal se deu de forma tímida, em atos e momentos esparsos. De 1994 a 1996, o termo foi citado em apenas cinco documentos, sendo que três deles referiam-se ao mesmo objeto, contratação de um programa de computador cujo nome contém a palavra *accountability*.

Conforme se observa na Figura 2, o termo passou a ser citado com maior frequência nos atos da administração pública federal a partir do ano de 2008, com uma tendência de crescimento desde então. É possível afirmar, portanto, que este conceito tornou-se mais relevante no âmbito da União na última década, acompanhando o recrudescimento de sua importância no contexto acadêmico nacional, que se deu após 2006 (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013).

Figura 2. Frequência absoluta dos atos publicados pela Administração Pública Federal tomados ano a ano.



Fonte: elaborada pelos autores.

No que se refere aos tipos de atos em que o termo *accountability* foi citado, os editais foram os mais utilizados, conforme Figura 3. Tais instrumentos contêm majoritariamente regras e critérios de concursos para provimento de cargos e empregos públicos. Nesses casos, o termo *accountability* constava como tema contido no conteúdo programático do concurso. Vale ressaltar que *accountability* surge como tópico a ser cobrado em concurso público em 2000, quando compôs o conteúdo programático de provas para as carreiras da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG).

Figura 3. Frequência dos tipos de atos em que o termo *accountability* foi citado.



Fonte: elaborada pelos autores.

Destaca-se que, em 2008, ano que marca uma elevação abrupta no número de citações do termo *accountability* no DOU, 45% dos atos publicados foram editais. Em resumo, foram sete editais de concursos para provimento de cargos e empregos públicos e um edital de resultado do concurso de monografias da CGU, no qual a monografia vencedora no tema Combate à Corrupção era intitulada “Internet e Accountability: um estudo sobre a acessibilidade às informações orçamentárias através do site Contas Abertas”. A grande ocorrência do tema em conteúdo programático de concursos públicos indica uma preocupação com que noções de *accountability* estejam presentes nos conhecimentos e habilidades dos futuros servidores.

Após os editais, são frequentes também os despachos e as portarias, com 14% e 13% respectivamente. Os despachos, assim como parte das portarias, foram utilizados para autorizar o afastamento de agentes públicos do país para participação em eventos internacionais que tratavam do tema *accountability*. Ressalta-se que tais afastamentos iniciaram-se em 1998, tendo uma dispersão homogênea por todo o período avaliado.

As portarias que não se referem a afastamentos de agentes públicos do país são mais recentes e tratam de assuntos diversos. Exemplos desses assuntos são: programa de curso de aperfeiçoamento de servidores, sendo *accountability* tema de palestra do programa; fixação de

metas de desempenho de órgãos públicos, o desenvolvimento de *accountability* seria uma meta definida; concurso de boas práticas, sendo *accountability* um objetivo a ser alcançado com o concurso; instituição planejamento estratégico, de modo que *accountability* é elencado como princípio norteador do sistema instituído; definição de política de gestão de riscos, governança e controles internos, entre outros.

É importante destacar que quatro portarias publicadas em 2017 tratam do estabelecimento de política de gestão de riscos, governança e controles internos de órgãos públicos. Tais instrumentos foram provocados por uma Instrução Normativa Conjunta do MPDG e CGU, que estabelece a obrigatoriedade de os órgãos do Poder Executivo federal adotarem medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos, governança e controles internos. Esses atos trazem definições de *accountability* bastante similares, baseadas principalmente no conceito de responsabilidade objetiva.

Em seguida, acórdãos e votos de Ministros do TCU aparecem em oito por cento dos registros. Estes instrumentos tratam de apreciação de contas e auditorias operacionais em órgãos e entidades públicas. *Accountability* é frequentemente citada nesses documentos como um princípio constitucional relacionado à prestação de contas daqueles que administram bens ou recursos públicos.

Acerca do Poder da República em que o órgão responsável pelo ato está vinculado, observa-se que os atos do Executivo representam cerca de 75% do total, os do Poder Legislativo, 21%, os do Poder Judiciário representam 1% e os dos órgãos autônomos do Sistema de Justiça, 3%, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Frequências de observações em relação aos Poderes da República e órgãos a estes vinculados

Poderes/Órgãos	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Executivo		
Ministério da Educação	44	
Ministério da Fazenda	24	
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	15	
Ministério da Justiça e Segurança Pública	11	
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.	8	
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	7	
Presidência da República	6	
Ministério de Minas e Energia	5	
Ministério do Meio Ambiente	5	
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	4	75,6%
Ministério da Defesa	3	
Ministério da Integração Nacional	3	
Ministério da Cultura	2	
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	2	
Ministério da Saúde	2	
Ministério das Cidades	2	
Advocacia-Geral da União	1	
Ministério do Esporte	1	
Ministério do Trabalho e Emprego	1	
Conselho Federal de Contabilidade	3	
Legislativo		
Tribunal de Contas da União	34	
Câmara dos Deputados	6	20,8%
Senado Federal	1	

Judiciário e Órgãos Autônomos do Sistema de Justiça		
Ministério Público da União	4	
Justiça Eleitoral	1	3,6%
Justiça Federal	1	
Defensoria Pública da União	1	

No que se refere ao Poder Executivo, merece destaque o Ministério da Educação, cujos concursos públicos para provimento de cargos em instituições públicas de ensino superior comumente contêm o tema *accountability* em seus conteúdos programáticos. Além disso, os professores de magistério superior estão entre os servidores públicos que mais viajam para eventos internacionais sobre o tema. Cumpre destacar também o Ministério da Fazenda e a CGU, que igualmente costumam cobrar o conhecimentos relacionados a *accountability* nas provas de concurso para suas principais carreiras e liberar servidores para eventos internacionais sobre o tema. Ressalta-se que a CGU é signatária de documentos que induzem a observância da *accountability* na administração pública federal, como a Instrução Normativa Conjunta com o MPDG, supracitada, além de promover estudos sobre o tema mediante a instituição de grupos de trabalho ou concursos de monografias e de boas práticas de gestão.

Os atos de órgãos que compõem o Poder Legislativo representam 21% das observações. A maior parte desses atos é do TCU, cujos membros citam *accountability* como um princípio constitucional em suas decisões. Essa Corte de Contas procura difundir o conceito mediante recomendações de sua observância pelos órgãos auditados, além da capacitação de pessoal no assunto. Vale destacar também que a Câmara dos Deputados oferece um curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo no qual *accountability* é tema de uma de suas linhas de pesquisa.

É notável a baixa quantidade de atos que citem o termo *accountability* no Senado Federal. O Legislativo é o Poder que está mais próximo da democracia direta, a apenas um passo de distância, conforme classificação de Mosher (1968). Em tese, os órgãos do Poder Legislativo deveriam ser os maiores facilitadores da participação e controle social das políticas públicas. Vale salientar que diversos estudos destacam a importância da participação social para a ocorrência de *accountability* (Ceneviva & Farah, 2012; Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015; Pinheiro, 2016; Braga & Gomes, 2016).

O Poder Judiciário, por sua vez, pouco cita o termo *accountability* em seus atos. Foram observados apenas dois atos em que o termo ocorreu. Em 2009, o *accountability* foi listado como tema a ser cobrado no concurso público para provimento de cargos do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Já em 2013, o termo foi citado em uma decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região acerca da interposição de recurso à Justiça sobre prova subjetiva do concurso público para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle (atualmente denominado Auditor Federal de Finanças e Controle) da CGU, sendo que o termo foi utilizado no parecer da banca examinadora acerca do conteúdo cobrado na redação do concurso.

No que tange aos órgãos autônomos integrantes do Sistema de Justiça, o Ministério Público da União – MPU – foi signatário de quatro atos registrados e a Defensoria Pública da União – DPU –, de um. Merece destaque, portaria daquele MPU que estabelece orientações para prestação de contas do exercício de 2016, na qual a necessidade de *accountability* é listada como relevante. Já no caso da DPU, *accountability* foi tema constante do conteúdo programático de concurso público para seus quadros administrativos.

É interessante observar que, além de ter tido pouca referência nos atos publicados pelas organizações do Sistema de Justiça como um todo, *accountability* também é pouco estudada nesse contexto. Os resultados apresentados por Medeiros, Crantschaninov e Silva

(2013) indicam uma escassez de pesquisas sobre *accountability* em organizações do Sistema de Justiça. Dentre os 53 artigos encontrados naquele trabalho, apenas dois tratavam desse *locus*, sendo que ambos não se referem ao Poder Judiciário propriamente dito, mas ao Ministério Público (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013). A atualização conduzida no presente estudo também não retornou produção acadêmica sobre *accountability* nessas organizações.

Os controles parlamentar e judicial são formas relevantes de controle institucional no decorrer dos mandatos (Abrucio & Loureiro, 2004). Nesse sentido, a baixa participação dos órgãos do Poder Judiciário e do Congresso Nacional, em especial o Senado Federal, nas observações é uma questão sintomática, pois verifica-se o enfrentamento de um problema de *accountability* de segunda ordem (Schedler, 1999) e o descolamento desses entes em relação aos demais em uma questão intrinsecamente ligada à democracia.

Dando sequência, dos 197 registros analisados neste estudo, 34 traziam direta ou indiretamente uma definição para o termo *accountability*. Com base nos elementos considerados nos conceitos mais comumente utilizados pela literatura sobre o tema (Medeiros, Crantschaninov, & Silva, 2013), bem como nos termos utilizados nas definições ora analisadas, foram definidos marcadores e feita sua contagem nas definições do termo *accountability* adotadas nos atos da administração pública federal, cujos resultados seguem apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Marcadores considerados nos conceitos de *accountability* adotados pela administração pública federal.

Marcadores	Contagem
Prestação de Contas	21
Responsabilidade	8
Responsabilização	8
Transparência	6
Prestar contas	5
Salvaguarda de recursos públicos, imparcialidade e desempenho	4
Contabilidade	2
Prestação Sistemática de Contas	1
Responsabilizar-se	1
Responsáveis	1
Compromisso	1
Sanção	1
Medidas Corretivas	1
Deteccção e correção de erros	1
Transparente	1
Esclarecida	1
Comunicação	1

A expressão “prestação de contas” foi a mais utilizada, tendo sido observada em 21 casos. Destaca-se que, quando somadas as ocorrências de “prestação de contas” a “prestar contas” e “prestação sistemática de contas”, contam-se 27 observações. É interessante notar que *accountability* é vista, principalmente por parte do TCU, como um princípio previsto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que estabelece o seguinte:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ressalta-se que ao descrever *accountability* à luz deste dispositivo constitucional restringe seu escopo apenas à dimensão prestação de contas. A restrição da abrangência desse conceito é ainda maior quando se tratam apenas de aspectos financeiros, "dinheiros, bens ou valores públicos", o que excluiria da obrigação de *accountability* atores que não utilizam, arrecadam ou gerenciam dinheiros, bens ou valores públicos, mas são responsáveis por decisões com grande impacto social, especialmente os legisladores e juízes. Nota-se que essa forma de limitação do conceito de *accountability* vai ao encontro da abordagem de trabalhos acadêmicos que possuem Tribunais de Contas como objeto de estudo (Rocha, 2013; Quintão & Carneiro, 2015; Reis, Dacorso, & Tenório, 2015). Nesse caso, o foco está nos aspectos horizontal (O'Donnell, 1991) e financeiro (Schedler, 1999) de *accountability*, não se explorando a possibilidade de coprodução de informação e controle com a sociedade, que envolve alguma forma de interação entre os mecanismos horizontais e verticais de *accountability* (Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015).

Em segundo lugar, surgem os termos "responsabilidade" e "responsabilização", ambos com oito observações. Também se observou a ocorrência de "responsabilizar-se" e "responsáveis". Embora essas palavras possuam o mesmo radical, seus significados são distintos. Responsabilidade pode ser entendida em sentido objetivo ou subjetivo. Responsabilidade objetiva refere-se ao dever de uma pessoa ou organização responder perante outra. Trata-se, portanto de uma obrigação exigida de fora para dentro. Responsabilidade subjetiva, por sua vez tem o foco em para quem ou para quem uma pessoa sente-se e comporta-se de forma responsável. Portanto, o conceito de responsabilidade objetiva está mais relacionado ao de *accountability*. Já o de responsabilidade subjetiva seria sinônimo de lealdade ou identificação (Mosher, 1968).

Responsabilização, por sua vez, refere-se ao ato ou efeito de imputar responsabilidade a alguém. Em resumo, *accountability* surge do ato de uma pessoa assumir o poder delegado por outro, do qual se exige prestação de contas, de modo que a avaliação das contas prestadas pode acarretar em responsabilização (Pinho & Sacramento, 2009). Nesse sentido, responsabilização seria sinônimo de *enforcement*, ou seja, sujeição a prêmio ou punição pelo comportamento ou desempenho (Schedler, 1999; Sacramento & Pinho, 2016).

Em seguida, o termo "transparência" foi citado em seis ocasiões e "transparente" em uma. Há também referência ao "direito de a sociedade ser devidamente esclarecida" a respeito de determinados assuntos, bem como "comunicação", que também poderia ser considerado um conceito análogo.

Verifica-se, portanto, que a administração pública federal confere maior relevância à dimensão "prestação de contas" em detrimento das demais dimensões de *accountability*. Contudo, as dimensões "transparência" e "responsabilização" também são citadas nas tentativas de definição e *accountability* nos atos da União.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi o de identificar a utilização do termo *accountability* na administração pública federal e entender sua evolução. Para tanto, realizou-se um levantamento e análise dos atos publicados pela administração pública federal no DOU, mediante a utilização da ferramenta de busca disponível no portal da Imprensa Nacional. Foram encontrados 197 registros publicados no período de 1994 a 2017, como uma concentração e tendência de crescimento a partir do ano de 2008.

Os dados foram analisados à luz da literatura sobre o tema *accountability*, cujo conceito se define como um processo contínuo envolvendo transparência, prestação de contas e responsabilização. Os resultados permitem concluir que há uma crescente adoção do termo *accountability* na administração pública federal. No entanto, as definições adotadas nos atos

observados tendem a restringir o conceito apenas à dimensão de prestação de contas, em especial aquelas encontradas nos acórdãos publicados pelo TCU.

Os resultados indicam também um descompasso entre os Três Poderes da República na adoção desse termo. O Poder Executivo concentra a maior quantidade de atos, com destaque para os Ministérios da Educação, Fazenda e Transparência e Controladoria-Geral da União. No Legislativo, o TCU é o responsável pela maior parte dos atos. A Câmara dos Deputados e principalmente o Senado pouco utilizam o termo em suas publicações. No caso do Judiciário, é notável a escassez de atos contendo o termo *accountability*, destacando uma possível deficiência dos órgãos componentes desse Poder em um tema diretamente relacionado à democracia.

É importante destacar ainda que o escopo deste estudo não alcança atos publicados em boletins de circulação interna. No entanto, considera-se que os atos de maior relevância foram todos considerados, uma vez que estes devem sempre ser publicados no DOU. É possível também que, no decorrer do processo de elaboração dos documentos a serem publicados, o termo *accountability* tenha sido suprimido na tentativa de se evitar a utilização de estrangeirismo. Nesses casos, torna-se impossível a identificação dos significados adorados para o conceito de *accountability*.

Como agenda de pesquisa, é importante que se realizem estudos sobre *accountability* em organizações do Sistema de Justiça, com especial atenção para o Poder Judiciário. O entendimento dos motivos pelos quais o termo é pouco difundido naquelas organizações devem ser mais bem compreendidos. O Poder Legislativo, embora já bastante estudado, também poderia ser alvo de investigação, em especial o Senado Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F., & Loureiro, M. (2004). Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: C. Biderman, & P. Arvate, *Economia do Setor Público no Brasil* (pp. 75-102). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Akutsu, L., & Pinho, J. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-45.
- Braga, L., & Gomes, R. (2016). Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. *Organizações & Sociedade*, 23(78), 487-506.
- BRASIL. Presidência da República. (2002). *Manual de redação da Presidência da República*. Brasília: Presidência da República.
- Campos, A. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Ceneviva, R., & Farah, M. (2012). Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, 46(4), 993-1016.
- Cruz, M., Silva, T., & Spinelli, M. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721-743.
- Faria, F., & Streit, R. (2016). Governança em bancos centrais: um estudo comparativo das práticas de governança dos bancos centrais do Brasil, Canadá e Inglaterra. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 765-794.
- Gomes, E. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 894-909.
- Inamine, R., Erdmann, R., & Marchi, J. (2012). Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. *Revista de Administração - RAUSP*, 47(1), 124-139.

- Jensen, M., & Meckling, W. (2008). Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 87-125.
- Lashgari, M. (2004). Corporate Governance: theory and practice. *The Journal of American Academy of Business*, 46-51.
- Medeiros, A., Crantschaninov, T., & Silva, F. (2013). Estudos sobre Accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745-775.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1991). Democracia Delegativa? *Novos Estudos*(31), 25-40.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-73.
- Pinheiro, D. (2016). A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 867-883.
- Pinho, J., & Sacramento, A. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 1343-1368.
- Quintão, C., & Carneiro, R. (2015). A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 473-491.
- Raupp, F., & Pinho, J. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração - RAUSP*, 48(4), 770-782.
- Raupp, F., & Pinho, J. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração - RAUSP*, 51, 288-298.
- Reis, A. F., Dacorso, A. R., & Tenório, F. G. (2015). Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais: um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 231-251.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-25.
- Sacramento, A., & Pinho, J. (2016). The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 193-213.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schommer, P., Rocha, A., Spaniol, E., Dahmer, J., & Sousa, A. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400.
- Silva, M. B. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969-92.
- Webster, J., & Watson, R. (2002). Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review. *MIS Quarterly*, 26(2), xiii-xxiii.
- Williamson, O. (1996). Corporate Finance and Corporate Governance. In: O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance* (pp. 171-194). New York: Oxford University Press.

ⁱ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações de órgãos públicos e atos do governo, publicada no DOU de 18.11.2011 - Edição extra.

ⁱⁱ <http://portal.imprensanacional.gov.br/>. Acesso em junho de 2017.