



## ACCOUNTABILITY: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA

Alice Nascimento Rocha Moura<sup>1</sup>

### RESUMO

As organizações buscam incessantemente metodologias e experiências que as tornem mais competitivas e alcancem os resultados projetados. Não cabe apenas a busca por metas quantificadas, mas é essencial que os objetivos sejam perseguidos e atingidos. Primeiramente, cabe dar consistência ao que se discutirá sobre accountability no contexto do estudo, para que se tenha amparo para se alcançar a meta profícua deste artigo que é discorrer sobre a accountability, enquanto conceito em construção, em contexto brasileiro. Espera-se que estas reflexões de cunho bibliográfico possam contribuir para a comunidade científica de modo expressivo e que possibilite estudos futuros na área de projetos.

**Palavras-chave:** Accountability; Conceito; Projetos.

### RESUMEN

Las organizaciones buscan constantemente metodologías y experiencias que las hagan más competitivas y logren resultados proyectados. No solo depende de la búsqueda de metas cuantificadas, sino que es esencial que los objetivos se persigan y se logren. En primer lugar, es importante dar consistencia a lo que se discutirá sobre la rendición de cuentas en el contexto del estudio, de modo que se le dé apoyo para lograr el objetivo fructífero de este artículo, que es discutir la rendición de cuentas, como un concepto en construcción, en un contexto brasileño. Se espera que estas reflexiones bibliográficas puedan contribuir a la comunidad científica de manera expresiva y posibilitar futuros estudios en el área de proyectos.

**Palabras clave:** Rendición de cuentas; Concepto; Proyectos.

### ABSTRACT

Organizations constantly seek methodologies and experiences that make them more competitive and achieve projected results. It is not only up to the search for quantified goals, but it is essential that the objectives are pursued and achieved. First, it is important to give consistency to what will be discussed about accountability in the context of the study, so that it is given support to achieve the fruitful goal of this article, which is to discuss accountability, as a concept in construction, in a Brazilian context. It is expected that these bibliographic reflections can contribute to the scientific community in an expressive way and enable future studies in the area of projects.

**Keywords:** Accountability; Concept; Projects.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração e Desenvolvimento Empresarial. Graduada em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Especialista em Gestão Empresarial e em Teoria e Prática do Ensino Superior. Na condição de docente, atuou 22 anos no ensino superior nos cursos de Administração, Ciências Contábeis e Gestão de Recursos Humanos na Faculdade da Região dos Lagos – FERLAGOS. Aposentada do Banco do Brasil, onde atuou nas diversas áreas de gestão pública e como consultora de qualidade.  
E-mail: alicenmoura@gmail.com



## INTRODUÇÃO

Há o deslocamento do processo de *accountable* dos procedimentos para os resultados finais que essencialmente recaem sobre o bem estar da coletividade. A gestão gerencial ou empreendedora impõe a responsabilidade sobre a *performance* estatal pautando-se nos princípios da administração pública. Assim como na iniciativa privada, a participação dos envolvidos no processo é valiosa e determinante para que os resultados reflitam a efetividade das ações do Estado. Intermeam essa modalidade administrativa os conceitos de *accountability*, governança e construção do orçamento participativo.

Esta nova proposta administrativa brasileira, vem do gerencialismo britânico, uma influência dos princípios da *new public management*, exemplificada pelo plano diretor de reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995), apoiando-se na *progressive governance*, incorporando elementos neodesenvolvimentistas, como a própria administração gerencial, focada em princípios de flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente/usuário e no controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Esse moderno conceito de administração pública salienta as estratégias utilizadas com vista à consecução de resultados e objetivos sociais, econômicos, políticos e ambientais. Nasce além do movimento reformista, da profunda insatisfação dos usuários de serviços públicos e de sua legítima exigência da prestação dos mesmos com a qualidade que lhes confere a cidadania. Preconiza um empoderamento do cidadão que elege e que deve participar das decisões, no uso de recursos e nos projetos públicos, consciente de que a administração pública se pauta pelo objetivo coletivo, não individual ou discricionário de seus agentes.

Desse modo, o presente estudo bibliográfico pretende trazer a discussão da formação do conceito de *accountability* à baila acadêmica, com o objetivo de discorrer sobre a *accountability*, enquanto conceito em construção, em contexto brasileiro. Por fim, ressalta-se a presença de uma cultura similar ao da gestão participativa na iniciativa privada, cujo empoderamento de seus atores



estabelece uma administração eficiente e eficaz, pautada não somente em resultados, mas na qualidade de entrega e de vida de seus membros.

## CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO

Entendendo um pouco acerca do surgimento desse conceito em construção, localiza-se que o termo *accountability* tem sua origem no século XVIII na Inglaterra, quando da insurgência do capitalismo, com a necessidade da modernização da administração pública que resiliu com as práticas patrimonialistas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O conceito de *accountability* por suas próprias características, demonstradas a seguir, e pelas peculiaridades da gestão pública brasileira, ainda em processo de busca por um modelo que se aproxime das demandas efetivas da sociedade, é uma imagem necessária, contudo distante da realidade e práxis do país.

Segundo Angélico (2012, 25-36), a transparência é fator essencial a governança e condição para a *accountability*, posto que:

Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura *accountability* para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos. A transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações. Ou seja: a transparência será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências corretas (ANGÉLICO, 2012, p. 25-36).

Delineada a primeira premissa da *accountability*, já desponta a barreira crucial ao procedimento que se propõe, uma vez que a gestão estatal brasileira tem grande incidência de processos obscuros ou, minimizando, pouco transparentes. Ainda vigoram práticas patrimonialistas em diversas regiões do país que disseminam a deficiência ou ausência da translucidez preconizada nesse conceito de ética no trato do bem público.



Enquanto os agentes da governança corporativa, considerando a iniciativa privada, devem prestar contas de sua *performance* aos que lhes elegeram, igualmente deveria ocorrer na iniciativa pública. Além do que, devem responder pelos atos que praticarem durante os seus mandatos, em ambos os casos, conforme dispositivos legais. Essas práticas bem comuns e consolidadas no âmbito privado, ainda precisam percorrer um bom caminho no que tange a esfera pública. Tanto no que concerne à prestação de contas, quanto a responsabilização de seus atos e resultados de ações empreendidas, o mundo estatal parece habitar um universo paralelo na vida pública brasileira.

Retornando ao centro da questão, primeiramente cabe dar consistência ao que se discutirá como *accountability* no contexto do estudo, para que se tenha amparo para discorrer pontualmente sobre a realidade municipal em questão.

Considerando o que arrazoa o *United States Government Accountability Office* [GAO], organismo norte americano, que se equipara ao Tribunal de Contas da União [TCU] brasileiro, apesar de características diferenciadas provenientes dos normativos de cada um dos países, considera que o processo de gestão daquele país é profundamente impactado pelos princípios da transparência e da *accountability* relativo à utilização do erário público. De mesmo modo, ressalta a importância da responsabilização de seus agentes públicos no exercício de suas atividades e na prestação de seus serviços eficiente e eficazmente, não negligenciando a ética, justiça e o cumprimento dos programas de governo. Considera essencial que haja auditorias de qualidade para uma perfeita *accountability* do governo, que permita o engajamento da sociedade, a transparência no emprego de recursos e a mensuração dos resultados alcançados pelos programas e projetos (GAO, 2007).

Para O'Donnell (1998) o significado de *accountability* na gestão pública permite ser entendido pela responsabilização democrática de seus agentes, quer pela *accountability* vertical, onde há o controle exercido pela sociedade sobre seus governantes, através de mecanismos de votação ou plebiscitos, por exemplo, ou pela *accountability* horizontal, efetivada pela interfiscalização realizada pelos poderes (*checks and balances*) e através do controle exercido por organismos governamentais, como o TCU brasileiro. O'Donnell (1998, p. 40) ressalta que há ocorrência da *accountability* horizontal de fato, quando existem:



Agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Conclui-se a relevância que reveste o conceito de *accountability* no âmago da gestão pública e quão importante para o estabelecimento de um ambiente público democrático. Há, contudo, que se ter a dimensão da complexidade investida na *accountability* devido à sua essencialidade do exercício pleno de cidadania e da articulação da sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2007), considerando as dimensões da transparência, equidade e responsabilização.

## RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO TERMO

Pinho e Sacramento (2009) verificam que decorridos mais de vinte anos desde que Anna Maria Campos constatou a inexistência de um conceito no dicionário da língua portuguesa, que exprimisse integralmente o significado de *accountability*, nada se modificou nesse aspecto. Por tratar-se de expressão de língua estrangeira, abriga em si uma amplitude e complexidade de sentido que, ainda hoje no vocabulário brasileiro, encontra dificuldade em circunscreve-la.

Para aquela autora, conforme Pinho e Sacramento (2009, p. 1344), “a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente atrelada a organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; a descentralização e transparência do aparato governamental; e a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes”, vinculados com os princípios da administração pública acima referenciados. Tal abordagem dimensiona bem os percalços tanto em conceituar na língua mãe, como de transformá-la em fato real.

A organização dos cidadãos em prol do controle político do governo carece de uma educação funcional efetiva, onde cada um seja capaz de ler além das letras impressas, mas compreender cenários, circunstâncias, contexto e percepções. Um país, um estado ou um município que apresenta índices de analfabetismo mais que funcional ainda elevados, e tamanha distância social, não está preparado ou preparando seus cidadãos (se assim podemos nominá-los) para o exercício real, consciente e responsável por tal processo. Não menos



distante, quer pelas raízes patrimonialistas, quer por qualquer outra carência ou falência processual, a descentralização e transparência do aparato governamental não ocorre em sua plenitude. Quiçá a substituição dos valores tradicionais (poder, interesses de minorias ou partidários, entre outros) estão longe de dar lugar aos anseios e demandas sociais emergentes.

Há uma série de traduções e trabalhos acerca do termo *accountability*, mesmo que conexos e tendendo para o mesmo ponto, ainda não se consolidou uma tradução ou atribuiu-se uma significância singular, possivelmente por todas as razões e lacunas já apresentadas.

O que se observa como relevante nas conceituações é a ideia de responsabilização pessoal pelos atos praticados e incontestável exigência na prestação de contas tempestiva. Nesse aspecto não se faz diferença entre o público e o privado. Essa responsabilização encontra eco na aprovação da Lei Complementar no 101/2000<sup>2</sup>, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e com a criação da Controladoria Geral da União (GRU). A LRF impõe limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exige a transparência das contas públicas e o planejamento na administração fiscal e a consequente responsabilização pelo descumprimento. Esta ainda contribui para o avanço do processo de *accountability* no Brasil, mas não se traduz suficiente para a mudança de práticas arraigadas pelos traços do patrimonialismo e burocracia ainda impregnados nos modelos administrativos.

Assim, segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1348), “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. Dessa concepção, depreende-se que ao ter responsabilidade para com alguém ou alguma coisa, também se sujeita a ser responsabilizado pelo bom ou mal desempenho e resultados advindos dessas ações.

A *accountability* procede de receber a responsabilidade delegada por quem lhe elege, sobre a qual se deve prestar contas e ser responsabilizado pelos resultados. É uma delegação de fato e de direito, revestida da autoridade para realizar e da responsabilidade para responder pelas consequências desses atos.

---

<sup>2</sup> Diário Oficial da União – Seção 1, página 1, de 5 de maio de 2000.



Para Schedler (1999, como citado em Pinho e Sacramento, 2009, p.1349) para a eficácia da *accountability* três fatores se destacam: informação, justificação (*answerability*) e punição (*enforcement*). O conceito de *answerability* vem da obrigação de quem exerce o mandato de cargo público de informar, explicar e responder pelos atos praticados e o *enforcement* vem da competência dos poderes de impor sanções e retirar o poder daqueles que descumprirem os deveres públicos. Ambos são faces de uma nova concepção da administração pública investida da personalidade da delegação não apenas do fazer, mas igualmente da responsabilização pelo feito. Um modelo empresarial que se volta para os resultados, para a divulgação destes e da qualidade imposta pela competitividade, elemento natural do empreendedorismo aplicado à iniciativa estatal.

As formas de avaliação da administração pelo viés da *accountability* pode ocorrer de maneiras variadas, de acordo com o próprio modelo de poder, mas essencialmente quando calcada sob o controle social, isto é, quando os cidadãos tornam-se controladores dos governantes pós-eleições, no exercício de seus mandatos de representação. Desse modo podendo “garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente a serviço da *res publica*” (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1354). É a *accountability* exercida pela governança que se preocupa com o poder de cada cidadão e em prol do coletivo, princípio e finalidade básica da gestão pública.

## **ACCOUNTABILITY EM CONTEXTO BRASILEIRO**

A *accountability* sobre a ótica brasileira encontra respaldo na própria Constituição. No caso dos gestores públicos, a Constituição Federal (arts. 70, 74, I e II, e 165 § 9), instituí que os atos por eles praticados, visando a consecução da missão da entidade sob sua responsabilidade, são passíveis de controle quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas pelo Congresso Nacional, através do controle externo e pelo sistema de controle de cada poder (BARACHO, 2002, p. 1). Logo, não há novidade em seu exercício e implementação, posto que a regulamentação se encontra devidamente amparada pela Carta Magna. É fato e



direito da sociedade que a *accountability* seja real e implementada em toda esfera estatal.

Contudo, se reconhece que é necessário mais que o conhecimento e cumprimento da legislação e suas determinações que são obrigações, mas de implementação de práticas e ações de governo que evidenciem o efetivo compromisso de transparência, eficiência e eficácia para com a sociedade. Embora, o âmbito municipal pressuponha uma proximidade entre o governante e o cidadão, considerando mais fácil a *accountability* pela sua reduzida dimensão física em relação à União, isso se configura em um equívoco, posto que a análise do uso dos recursos em relação às demandas existentes não são amplamente divulgadas. Essa transparência não ocorre de fato, tendo portais - que deveriam dar amplo conhecimento das contas - desalinhados, desatualizados, ou mesmo inexistentes, dando a impressão que as administrações municipais preocupam-se exclusivamente em cumprir normativos e leis, por implicarem em sanções legais, que prejudicam sua imagem caso não sejam praticadas.

A pesquisa do Índice de Governança Municipal realizado pelo Conselho Federal de Administração, como mecanismo de colaboração para uma gestão pública de qualidade, por exemplo, demonstra a ausência de informações de diversos municípios, computando que os mesmos não puderam ser analisados e ranqueados, tampouco apresentar oportunidade de desenvolvimento de ações, projetos e programas subsidiados pelo conhecimento dessa contribuição.

Variadas e importantes possibilidades da prática da governança e da *accountability* no ambiente público podem e devem ser implementadas pelos gestores municipais, que permitirão abertura de diálogo, compromisso e empenho coletivo no aprimoramento da administração e acolhimento através de serviços que atendam qualitativamente as demandas dos municípios.

É notório pelos conceitos de governança e *accountability* a importância da prestação de contas; da transparência das informações públicas, quer por sites institucionais, audiências públicas, relatórios, apresentação de despesas e receitas, disponibilização do orçamento e de todo processo de gestão pública, para análise e avaliação pelos órgãos competentes, mas principalmente para permitir a eficácia do novo modelo de administração pública gerencial ou empreendedora, onde os cidadãos pactuam ativamente em todos os assuntos inerentes a administração de seus bairros, cidades, estados e país.





A prática da governança e da *accountability* em todos os níveis democráticos brasileiros, federal, estadual e municipal, ainda se configura em estágio quase embrionário, na disputa dos antigos modelos de gestão patrimonialistas, neopatrimonialistas ou burocráticos, com as novas práticas gerencialistas ou empreendedoras apregoadas, nem sempre exercidas em sua pujança. Quanto mais se aproxima da concretização desses conceitos, igualmente, mais se instituí uma democracia efetiva.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1364-1365) encerram essa discussão pontuando:

[...] a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional. Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. Fechando com palavras otimistas, esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo Pinho e Sacramento (2009, p. 1364-1365).

Importa compreender que em havendo uma administração pública límpida, não seria necessário ser *accountable*. A necessidade do requisito *accountability* deriva principalmente do exercício obscuro do poder.

Lembrando as palavras de Rocha (2011, p. 84-85):

No entanto, se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos, entre os quais a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões. Mas significa, também, uma série de obrigações sociais, entre as quais a de participar daquelas atividades diretamente vinculadas à seleção dos governantes e da vigilância sobre as suas ações. Nesse sentido, a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (ROCHA, 2011, p. 84-85).

Outro componente que reforça o exercício da democracia pelo poder local e a caminhada em direção a governança e *accountability* eficaz, é a instituição do orçamento participativo, que será a próxima abordagem a circunscrever o estudo e que poderia ser compreendida conforme ilustrado com a imagem abaixo (Figura 5):



**Figura 5.** Representação da importância do Orçamento Participativo como alicerce da Governança e Accountability. Elaborado pela própria autora.

Assim, entender a origem da gestão pública municipal requer que se estabeleçam elos com relação aos mecanismos à disposição da administração que foram construídos ao longo dos tempos. Deve-se conscientizar acerca das administrações que não foram bem sucedidas e traçar caminhos e possibilidades que promovam as transformações essenciais (MOURA, 2006). Compreender o porquê não deu certo e propor alternativas diferentes de ação. Encerra encontrar ferramentas novas para uma gestão igualmente renovada. A permanência nos modelos e instrumentos somente proporcionarão a repetição dos resultados até então obtidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, para que se instaure uma nova configuração de gestão pública, que saia do padrão patrimonialista ou burocrático para uma dimensão gerencial e empreendedora, se faz necessária a conceituação de certos termos e práticas. Para uma governança pública eficaz, existe uma profunda essencialidade de um processo e prática de *accountability* efetivo. Não um processo formal e distante, mas um procedimento prático, dinâmico e acessível.

Dessa forma, pôde-se com este estudo bibliográfico discorrer sobre a *accountability*, enquanto conceito em construção, em contexto brasileiro, e



espera-se que estas reflexões possam contribuir para a comunidade científica de modo expressivo e que possibilite estudos futuros na área de projetos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. [dissertação na Internet]. São Paulo: CMAPG. 2012. Recuperado em 27 de maio de 2016, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905?show=full>

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 10 (31), 2007. Recuperado em 27 de maio de 2016, de <http://www.tce.mg.gov.br/revista>.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13/2/1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Recuperado em 15 de novembro de 2016, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8987-13-fevereiro-1995-349810-normaatualizada-pl.pdf>.

Denhardt, Janet V., e Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: serving, not steering*. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, 42(1), 2008. Recuperado em 22 de abril de 2016, de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004).

MOURA, Alice Nascimento Rocha. **Gestão Pública e Governança**: os royalties do petróleo como potencializador do desenvolvimento sustentável no município de Cabo Frio. [dissertação na Internet]. Rio de Janeiro: UNESA; 2006. Recuperado em 29 de maio de 2016, de <http://portal.estacio.br/media/2988/disserta%C3%A7%C3%A3o-alice-nascimento-rocha-moura.pdf>

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, Nº 44. 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, 43(6), 2009. Recuperado em 27 de maio de 2016, de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>.



ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, 14(2), 2011 Recuperado em 27 de maio de 2016, de [https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf\\_162](https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162).