

Accountability: Uma relação além do controle

Marckus Barros da Assumpção Santos Nunes
Frederico José Lustosa da Costa

Resumo: O objetivo deste ensaio foi refletir acerca das potencialidades do conceito de *accountability* para além de sua finalidade tradicional de controle. Para isso, explorou-se o campo de estudos sobre *accountability*, sem a intenção de esgotá-lo, abordando suas bases, principais conceitos e características. Após isso, abordou-se o desenvolvimento desse campo no Brasil evidenciando o quadro de *accountability* no país, refletidos no contexto político-institucional no qual se insere. Por fim, refletiu-se sobre as limitações do controle como um fim para *accountability* e as possibilidades que se tem para além dessa perspectiva. Nessas reflexões foi argumentado que a *accountability* como uma relação de controle é capaz de explorar um fim educativo e também de mudança cultural, por meio do desenvolvimento de uma responsabilidade objetiva nos agentes públicos. Assim, avançando nessas perspectivas, há a oportunidade de melhorar o quadro de *accountability* no Brasil.

Palavras-Chave: *Accountability*; Controle; Responsabilidade.

1. Introdução

A noção de *accountability* tem sido tratada a partir de uma responsabilidade objetiva, na qual há uma exigência para que os agentes públicos forneçam informações e justificativas para suas ações, acerca de determinado domínio, eventualmente serem punidos por não terem sido satisfeitas essas exigências (Linberg, 2013). Apesar disso, tem se observado em estudos sobre o tema, como de Cruz et al. (2012) e Raupp e Pinho (2023), que essas relações de *accountability* pouco têm sido efetivas, manifestando, inclusive, traços de formalismo.

Essa concepção de *accountability* como um instrumento de controle apresenta limitações claras. Pois, faz da *accountability* um relação que se fundamenta no controle com sua única razão de ser, deixando de considerar outras possibilidades. Nesse sentido, esse ensaio busca refletir acerca das potencialidades do conceito de *accountability* para além de sua finalidade tradicional de controle.

A *accountability* entendida no sentido de responsabilidade objetiva, ou seja, de controle, é majoritariamente adotada pela literatura sobre o tema. Autores seminais como O'Donnell (1998), Przeworski (1999) e Schedler (1999), além de outros mais recentes como Nóbrega e Araújo (2019), Viegas (2022) e Raupp e Pinho (2023), tratam de *accountability* sob essa perspectiva. Dessa forma, este ensaio é relevante por propor avançar nos estudos de *accountability* em uma perspectiva ampliada, considerando não apenas a *accountability* uma relação de controle por si só. Assim, através deste estudo, tem-se a oportunidade de contribuir para o campo teórico de *accountability* para além do que se tem discutido majoritariamente.

Além disso, intenciona com seus resultados, fornecer subsídios para ações mais assertivas pelos tribunais de contas para ampliar as possibilidades para a *accountability* exercida pelos tribunais de contas. Assim, explora a potencialidade da responsabilidade subjetiva a partir da *accountability* em seus usos tradicionais, transpondo as discussões sobre a delimitação de *accountability* apenas como mecanismo de controle.

Este ensaio está dividido em cinco seções. Além desta introdução, na qual apresentou-se o contexto da discussão, bem como seu objetivo, uma seção destinada a explorar o campo de estudos sobre *accountability*, sem a intenção de esgotá-lo, abordando suas bases, principais conceitos e características. Após isso, abordou-se o desenvolvimento desse campo no Brasil evidenciando o quadro de *accountability* no país, refletidos no contexto político-institucional

no qual se insere. Ainda, refletiu-se sobre as limitações do controle como um fim para a *accountability* e as possibilidades que se tem para além dessa perspectiva. Por fim, uma seção dedicada às considerações finais.

2. *Accountability*: um campo de estudos

O termo *accountability* ganha força no Brasil ao mesmo tempo em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político, após a queda do regime militar (Medeiros; Crantschaninov, 2013). Segundo Filgueiras (2011), a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*, afinal, a desconfiança é a condição normal de uma democracia (Arato, 2002, p. 89). Nesse sentido, a *accountability* é tida como um elemento fundamental em uma realidade em que não há identidade, entendida com uma aproximação entre governantes e governados (Arato, 2002).

Esse contexto se justifica por uma característica essencial para o conceito, a base política. Segundo Campos (1990), o mero controle burocrático não é suficiente para melhoria do quadro de *accountability*, sendo imprescindível a dimensão política. Nesse sentido, “o conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos” (Filgueiras, 2011, p. 71).

Assim, segundo Filgueiras (2011, p. 84), “de uma perspectiva política, a *accountability* se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos”. Essa perspectiva evidencia a *accountability* não apenas como uma ferramenta em prol de melhoria na condução dos negócios do Estado, mas como uma característica dos sistemas políticos inseridos nas democracias contemporâneas impostas aos agentes do Estado (Sacramento, 2005).

Segundo Campos (1990), *accountability* envolve obrigação, ou seja, uma responsabilidade que pode ser exercida subjetivamente e objetivamente. Acerca dessa responsabilidade, a autora argumenta que

se esta não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida "de fora para dentro"; deverá ser compelida pela

possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável (Campos, 1990, p. 33).

Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1349), essa obrigação, que chamam de responsabilidade, se trata da “cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém” e se baseia na moralidade e na ética (Rocha, 2011), diferindo da responsabilidade objetiva que se refere à “responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1349).

A responsabilidade subjetiva é vista com descrença por Pinho e Sacramento (2009). Os autores argumentam sobre a fraqueza desse tipo de responsabilidade, considerando a natureza dos homens (Pinho; Sacramento, 2009). Campos (1990), porém, vê a relação de *accountability* como uma reação à falta dessa obrigação subjetiva dos detentores da função pública. Nesse sentido, não é descrente de suas potencialidades, pelo contrário, parte da *accountability* como algo que é necessário pois a cultura política não avançou ao ponto dos agentes terem consciência de suas responsabilidades perante a sociedade.

Pinho (2008) argumenta que a *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos. Ampliando ainda mais, Pinho e Sacramento (2009) trazem *accountability* como um conceito (em construção) que envolve “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

Esses autores compreendem a *accountability* como um conceito amplo e fluido. Isso é resultado de uma busca por processos provenientes dessa concepção e não por elementos que caracterizam uma relação de *accountability*. Em sentido diverso, Linberg (2013) apresenta uma construção conceitual a partir de características básicas de qualquer relação de *accountability*. Contribuído, segundo o autor, para a construção de um conceito central de *accountability*, fruto do princípio delegativo e, assim, da existência de ações discricionárias.

Ele se fundamenta na teoria do agente e principal para argumentar que *accountability* envolve três componentes básicos: um agente ou instituição sujeito prestar contas (agente); uma área, responsabilidade ou domínio sujeito a *accountability* (domínio); e, um agente ou

instituição para qual se prestar contas (principal). Assim, *accountability* é uma relação em que um principal tem o direito de exigir de um agente informações e justificativas de ações relacionadas a determinado domínio e, eventualmente, aplicações sanções quando essas exigências não forem satisfeitas (Linberg, 2013).

Essa caracterização é influenciada por Schedler (1999), que propõe que a *accountability* pode ser entendida como um conceito bidimensional (Schedler, 1999). Nessa perspectiva, duas dimensões podem ser identificadas: *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão envolve que um sujeito responsável informe e preste explicações sobre suas ações. A segunda dimensão envolve que um sujeito possa eventualmente ser punido como consequência delas (Schedler, 1999).

A dimensão de *answerability* está relacionada à ideia de transparência, a qual se apresenta por autores como Abrucio e Loureiro (2000); Filgueiras (2011) e Cruz et al. (2012) como fundamental para o conceito de *accountability*. A *accountability*, nessa dimensão, tem objetivo de gerar transparência, considerando a que essa é imperfeita. Pois, se fosse perfeita, não teria razão de existir *accountability* (Schedler, 1999)

Afonso (2012) vê a informação e explicação, ou seja, a dimensão da *answerability*, como os mais importantes conceitos para a prestação de contas, contribuindo assim, para tentativa de tradução dual do termo *accountability* para a língua portuguesa, como prestação de contas e responsabilização (Medeiros; Crantschaninov, 2013). Apesar disso, a terminologia dessa maneira não garante a completude de significados identificados por Pinho (2008) e Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) para *accountability*, conforme exposto no parágrafo inicial desta seção.

Segundo Lindberg (2013), a sanção pode ser usada dentro do contexto de *accountability* mas não é necessariamente um elemento essencial para sua conceituação. Nesse sentido, caminha na direção de Schedler (1999) que argumenta que a *accountability* não é completamente invariável. Para o autor, a *accountability* pode ser identificada sem considerar uma dessas dimensões (*enforcement* ou *answerability*), sem haver uma versão diferente de *accountability*. Por isso, ele defende que o conceito de *accountability* é radial, cujas variações carecem de um ou mais elementos que compõem o conceito básico de *accountability*.

Diversas são as formas da dimensão *enforcement* se manifestar, a depender do tipo de *accountability*, como o voto, por exemplo, é um mecanismo de *enforcement* (Przeworski, 1999) manifestado na *accountability* vertical, que será tratada adiante. A essa dimensão é dada grande ênfase, sendo a mais referenciada ao tratar de *accountability* (Afonso, 2012; Medeiros; Crantschaninov, 2013), embora, contraditoriamente, a menos justificada em termos éticos, políticos e teórico-conceituais (Afonso, 2002). Nesse sentido, a responsabilização, entendida dentro do contexto de *enforcement*, “tenderá a ser a consequência imediata e funcional de uma eventual fuga ou desvio à racionalidade instrumental que configura determinadas práticas de gestão” (Afonso, 2012, p. 480).

A imprecisão conceitual do termo *accountability* culminou em uma ampla gama de discussões acerca do que de fato significa esse termo e como se manifesta na prática. A partir dessas discussões emergiram diversas concepções de seu significado e naturalmente tipos e subtipos. Segundo Linberg (2013), existem pelo menos cem diferentes subtipos de *accountability*. Medeiros e Crantschaninov (2013) corroboram esse argumento a partir de uma sistematização do uso do termo *accountability* na literatura, agrupando diversos tipos relacionados a essa concepção.

Dentre esses diversos tipos, subtipos e planos de manifestação, a noção de *accountability* como vertical e horizontal, defendida por O’Donnell (1998), se apresenta como recorrente na literatura do campo. O autor utiliza de uma metáfora geométrica para argumentar que a *accountability* se manifesta na prática de duas formas: verticalmente e horizontalmente. Verticalmente, quando se materializa diretamente pela sociedade, por meio do voto, por exemplo, e horizontalmente, através de agências, como os tribunais de contas (O’Donnell, 1998).

Apesar de estarem em planos diferentes de manifestação, as noções vertical e horizontal devem se complementar para que o quadro de *accountability* se torne fortalecido (Schedler, 1999; Abrucio, 2000; Sacramento, 2005; Kyriacou, 2008). Segundo Kyriacou (2008), uma *accountability* vertical fortalecida contribui para a *accountability* horizontal, através da legitimação e autonomia das instituições. Na mesma medida, um *accountability* horizontal

fortalecida contribui para a *accountability* vertical, ao permitir meios de sanção mais eficazes do que este dispõe (Kyriacou, 2008).

A *accountability* vertical está relacionada principalmente ao processo eleitoral (O'Donnell, 1994). Basicamente, *accountability* vertical se refere à ação de um indivíduo ou coletivo frente a um poder instituído (O'Donnell, 1994). Já, *accountability* horizontal está relacionada à ação através de uma rede de poderes com relativa autonomia, ou seja, entre instituições, que podem questionar e eventualmente punir (O'Donnell, 1994). Ou seja, “a *accountability* vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade, enquanto a *accountability* horizontal é produto de agências internas ao estado.” (Rocha, 2011, p. 86).

No sentido vertical, a *accountability* pode ser entendida como a “capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem)” (Arato, 2002, p. 91). Inerente aos sistemas democráticos (Sacramento, 2005; Filgueiras, 2011), trata-se de um mecanismo que se propõe a limitar o comportamento dos representantes eleitos, caso eles tenham a intenção de se reeleger (Arato, 2002). É, dessa forma, uma ação retrospectiva (Schedler, 1999; Przeworski, 1999; Arato, 2002) realizada pelos eleitores que constrange seus representantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os governados (Abrucio; Loureiro, 2000).

Enquanto a *accountability* que ocorre dentro sistema eleitoral, em que há uma relação direta entre eleitores e representantes ocorre no plano vertical, a *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas, mas de uma rede de agências autônomas e comprometidas (O'Donnell, 1998). Para o autor, *accountability* horizontal está relacionada a

existência de 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 emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40).

O'Donnell (1998) defende que a noção de *accountability* horizontal é fruto de duas tradições que moldaram as poliarquias¹: a liberal e a republicana. Segundo ele, três são as

¹ Ver Dahl (1989, p. 221) *apud* O'Donnell (1998, p. 27).

tradições que influenciaram a formação das poliarquias, com suas características particulares. Além das duas já mencionadas, há ainda a tradição democrática. Assim, para O'Donnell (1998), o quadro enfraquecido ou inexistente de *accountability* horizontal nas novas poliarquias, seria consequência de elementos liberais e republicanos pouco expressivos, frente os elementos da tradição democrática, principal influência destas sociedades (O'Donnell, 1998).

Ainda, o autor argumenta que a tradição democrática permite uma *accountability* vertical, principalmente operacionalizada por eleições, assim como identificado por Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), no Brasil. Já a *accountability* horizontal, nasce do conflito aparente entre as tradições liberal e republicana, no quesito limites entre o espaço público e privado (O'Donnell, 1998). Segundo o autor, a democracia não avança nesta dicotomia, podendo ser exercida em qualquer desses campos (O'Donnell, 1998).

O desenvolvimento da vida humana para o liberalismo se dá, em sua plenitude, na esfera privada. Essa vertente se porta de forma defensiva frente aos poderes públicos constituídos, defendendo direitos individuais contra uma opressão estatal (O'Donnell, 1998). Enquanto para o republicanismo, esse desenvolvimento se dá na esfera pública. Para essa vertente, o cumprimento dos deveres públicos é uma atividade enobrecedora que requer uma atenta sujeição às leis e a devoção à *res publica* (O'Donnell, 1998).

De forma geral, a concepção horizontal de *accountability* ocorre no plano interno do Estado, em que às instituições são dadas atribuições que envolvem a exigência de informações, explicações, bem como aplicar punições. Assim, dentro do conjunto interno de atribuições, a ideia de *accountability* horizontal ocorre entre iguais (O'Donnell, 1998). Schedler (1999) defende, porém, que a relação entre iguais que reside a *accountability* horizontal apresenta falhas, pois, há uma assimetria de poderes. Para o autor, essa questão se resolveria a partir da autonomia das instituições e não na ideia de subordinação entre os poderes (Schedler, 1999).

Vale ainda ressaltar que a *accountability* horizontal possui duas limitações latentes envolvendo a noção de O'Donnell de *accountability* horizontal. A primeira diz respeito ao alcance deste conceito. Nesta concepção, são consideradas apenas agências que se inserem dentro da própria estrutura do Estado, mesmo que detentoras de relativa autonomia (O'Donnell, 1994), não abrangendo outros atores não relacionadas ao conceito vertical de *accountability*

(Schedler, 1999). A segunda, diz respeito ao questionamento sobre quem controla os controladores. Agyemang (2024) defende que a *accountability* horizontal pode ser manifestada não somente de forma unidirecional, como conceitua O'Donnell, mas também de forma bidimensional, envolvendo as agências promotoras de *accountability* como polo passivo deste conceito.

Com isso, para que se avance em termos de *accountability*, além de compreender o que significa esse conceito, é fundamental compreender para que ele serve, ou seja, quais são suas finalidades principais e os benefícios que advém de sua manifestação. Agyemang (2024), elenca quatro principais funções de *accountability*:

Primeiro, a *accountability* pode ser usada como uma defesa para verificar o abuso de poder. Segundo, a *accountability* pode ter funções emancipatórias quando reconhecemos, ouvimos e respondemos a uma pluralidade de vozes. O uso de métodos participativos pode ajudar significativamente com isso. Terceiro, a promessa de desempenho aprimorado vincula a *accountability* à construção de capacidade institucional, enquanto a função final é estratégica, visando manter a confiança do público (Agyemang, 2024, p. 7, tradução do autor).

Nesse sentido, pode-se considerar que a *accountability* serve para reduzir a lacuna de poder que existe entre Estado e sociedade, protegendo o cidadão contra abusos da burocracia pública (Campos, 1990). Isso se dá pelo potencial de *accountability* de promover transparência e participação (Schedler, 1999; Agyemang, 2024). Assim, a *accountability* é capaz de limitar a atuação dos representantes públicos que possam agir de maneira que vá de encontro ao interesse público (Arato, 2002), ou seja, por meio da *accountability* a sociedade tem um instrumento que a disparidade de poder frente ao Estado.

Accountability, portanto, é essencial para o fortalecimento e preservação dos regimes democráticos (Filgueiras, 2011; Linberg, 2013). Pois, propicia o constrangimento do poder (Linberg, 2013) e “permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado, e proporciona formas de gestão pública abertas à participação da sociedade” (Filgueiras, 2011, p. 68). Dessa forma, caminha para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, contribuindo para a atuação mais voltada para o interesse público dos agentes estatais, bem como, para o fortalecimento do controle social.

Proporcionar transparência pode ser considerada uma das razões de ser da *accountability* (Abrucio e Loureiro; 2000; Filgueiras, 2011 e Cruz et al. 2012). Isso, pois, a transparência propicia informações à sociedade, sendo, portanto, essencial para esta (Campos, 1990), dada a tendência à opacidade do poder (Schedler, 1999). Segundo Campos (1990) e O'Donnell (1998), a falta de informações ou mesmo má informação são fonte de alienação política e, conseqüentemente, de abusos pela burocracia estatal e crises de representação (Przeworski, 1999).

3. *Accountability* no Brasil

O início das discussões acerca da *accountability* no Brasil se dá pelo estudo de Campos (1990) acerca do débil desenvolvimento de *accountability* no País. A autora defende que não houve desenvolvimento político-institucional no Brasil que promovesse a *accountability* (Campos, 1990). Segundo ela, o Brasil é marcado por uma relação desequilibrada entre Estado e sociedade, em que o Estado está numa posição de dominação (Campos, 1990). Ao contrário das democracias desenvolvidas, em que há um quadro avançado de *accountability*, a essência associativa da democracia não havia logrado sucesso no Brasil, demonstrando uma falha em um elemento central da *accountability*, o interesse da sociedade (Campos, 1990).

Ainda, segundo a autora, a mera participação social através de eleições periódicas não seria suficiente para reforçar esse elemento, e, conseqüentemente, o desenvolvimento da *accountability* (Campos, 1990). Essa conjuntura evidencia uma característica da história político-institucional do Brasil. Segundo Campos (1990), o centralismo e o autoritarismo, sob a guarda do formalismo, são características do Estado brasileiro, conforme visto nas diversas reformas promovidas na formação deste. Assim, a autora defende que há a necessidade de “reverter o padrão de tutela que tem caracterizado o relacionamento entre governo e sociedade” (Campos, 1990, p. 48), para que assim haja o desenvolvimento da *accountability* no Brasil.

Passados mais de vinte anos, Pinho e Sacramento (2009), avançam nas discussões sobre *accountability* no Brasil, a partir do estudo de Campos (1990) sobre a temática. O objetivo dos autores foi investigar os avanços dos elementos, no contexto brasileiro, que Campos (1990) identificou como barreiras para o desenvolvimento de um quadro fortalecido de *accountability*

no Brasil. Assim, os autores resgatam a discussão iniciada pela autora para identificar o que mudou no período.

Eles iniciam a discussão, assim como Campos (1990), com uma busca pela equivalência da *accountability* na língua portuguesa. Segundo eles, nas fontes consultadas não haveria uma terminologia única para esse termo. Mas, identificaram que *accountability* tem sido traduzida como “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1364). Assim, houve um avanço conceitual frente à responsabilidade objetiva, “responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma”, que Campos (1990) identificou como sinônimo de *accountability* (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1348).

Avançando para além da tradução, nos caminhos conjunturais que propiciariam o desenvolvimento da *accountability* no Brasil, os autores identificam traços de formalismo², como Campos (1990). Assim, apesar de avanços significativo em aspectos institucionais e culturais que Campos (1990) identificou como barreiras para o desenvolvimento da *accountability* no Brasil, a velha ordem, marcada pelo autoritarismo, centralismo etc., demonstra capacidade de se redesenhar frente a esses avanços (Pinho; Sacramento, 2009). Portanto, o conceito de *accountability*, no Brasil, “está em construção, assim como o de nação”, tendo um longo caminho pela frente (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1365), como se verá adiante.

Estudo promovido por Cruz et al (2012) verificou o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros. Os autores defendem que a transparência é um elemento essencial da gestão pública. Isso, pois, a transparência está interligada à *accountability*, contribuindo diretamente para sua concretização (Cruz et al, 2012). Segundo os autores, a *accountability* governamental se materializa através da disponibilização de informações claras e tempestivas (Cruz et al, 2012, p.172). Consequentemente, a transparência aproxima Estado e sociedade.

² Entende-se aqui como formalismo, a diferença que existe entre a norma e a prática, ou seja, “a discrepância entre o prescritivo e o descritivo” (Guerreiro Ramos, 1983, p. 252).

Os autores concluem que há associações entre condições socioeconômica dos municípios e seu nível de transparência. E, que, em geral, melhores socioeconômicas implicam em melhores níveis de transparência. Todavia, os municípios pesquisados demonstraram incompatibilidade entre o nível de transparência e o desenvolvimento econômico (Cruz et al, 2012).

Não se pode, porém, conceber a transparência como mera divulgação de informações. Conforme sugeriu O'Donnell (1998), as informações devem ser confiáveis e adequadas. Afinal, mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos (Filgueiras, 2011, p. 83). Nesse sentido, Viegas et al (2022) defendem que “nem toda comunicação feita por instituições públicas e/ou por burocratas é um instrumento efetivo de *accountability*” (Viegas et al, 2022, p. 327), tratando especificamente da comunicação em meio digital.

O principal argumento utilizado por eles é que a comunicação digital pode ser um ato de transparência ou *outreach*. Enquanto transparência está intrinsecamente ligada à *accountability*, como um de seus elementos, *outreach* está ligada à ideia de comunicação como ferramenta de autopromoção. Nesse sentido, os autores argumentam que a “lógica da transparência apresentada pelo ideário do governo aberto, por exemplo, pode levar a uma falácia em torno da *accountability*” (Viegas et al, 2022, p. 327).

Os autores enfatizam a necessidade do elemento interesse público nas comunicações realizadas por esses órgãos, frente ao auto interesse dos membros do Estado. Assim, contrapõem-se à lógica que denominam “ingênua”, de que “quanto mais informações essas instituições apresentarem pelas redes sociais, mais *accountables* elas seriam perante o público” (Viegas, 2022, p. 344). Na mesma linha, Raupp e Pinho (2023) ao analisar a *accountability* nas câmaras municipais dos municípios do Estado de Santa Catarina por meio de seus portais eletrônicos, argumentam que os portais analisados funcionam como murais, “existem porque devem existir”, e que pouco contribuem para o exercício da democracia local, evidenciando o formalismo (Raupp; Pinho, 2023, p. 778).

Os autores concluem que os portais eletrônicos analisados são incapazes de promover o avanço da *accountability* (Raupp; Pinho, 2023). Segundo eles, não é possível estabelecer uma

relação entre o patrimonialismo/neopatrimonialismo e o quadro de *accountability*, todavia, eles acreditam que a característica patrimonialista presente no legislativo municipal contribui para esse cenário, pois os vereadores não se veem obrigados a responder frente a sociedade. Esse fator se torna uma realidade comum considerando a falta de associatividade democrática da sociedade civil, conforme argumentou Campos (1990), como características que da sociedade brasileira no baixo desenvolvimento do quadro de *accountability* no Brasil.

Esses estudos trazem que a *accountability*, em um contexto brasileiro contemporâneo, pouco são efetivos, apesar de avanços frente ao cenário observado por Campos (1990). Os desenvolvimentos tecnológicos contribuíram para isso, principalmente em termos de transparência (Polito; Oliveira, 2024). Apesar disso, como observado nos estudos de Cruz et al. (2012), Viegas et al. (2022) e Raupp e Pinho (2023), as tecnologias, principalmente a internet, facilitam mas não são suficientes para criar elementos que fortaleçam o quadro de *accountability* (Pinho, 2008). Para o autor, a grande falha da transparência é cultural e política e não tecnológica.

4. *Accountability* como controle: limites e potencialidades

Campos (1990) vê que uma das fontes para o *déficit* de *accountability* que o Brasil vivenciava estava na prevalência do controle burocrático em detrimento do controle externo político. A autora justifica que a administração, por não estar dissociada da política, não pode ter somente um controle meramente burocrático, sendo necessário um controle também político (Campos, 1990). Pois, um controle puramente burocrático, além de não ser suficiente para melhoria do quadro de *accountability*, é um promotor de autoritarismo (Campos, 1990).

Cabe ressaltar, porém, que desenvolveu-se no Brasil, nas últimas décadas, um fortalecido sistema de controle externo, com normas bem estabelecidas para sua operação (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009). Apesar disso, estudos recentes como o de Raupp e Pinho (2023), demonstram que ainda há um quadro deficiente de *accountability* no Brasil, especialmente no âmbito municipal. Este como outros estudos voltados para a transparência no setor público, estão inseridos em uma cultura de valorização de transparência impostas a partir

de normas, e, conseqüentemente pelo controle burocrático, interno e mesmo interno, por meio dos tribunais de contas, por exemplo.

Assim, apesar de avanços nos sistemas de controle externo, este ainda é exercido de maneira burocrática, nos moldes criticados por Campos (1990), principalmente através dos tribunais de contas. Segundo Rocha (2011), os tribunais de contas limitam-se a aspectos de conformidade e legalidade. Nesse sentido, Campos (1990) argumenta que “enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*” (Campos, 1990, p. 45). Assim, observa-se a necessidade de uma postura diferente do que tem sido observada para *accountability*, ou seja, como uma relação de mero controle formal.

A noção de *accountability* tem sido majoritariamente tratada como um sinônimo de controle³, conforme se pode observar em suas principais concepções teóricas, como em Campos (1990), O’Donnell (1998), Schedler (1999), Przeworski (1999). Dessa forma, a visão majoritária de *accountability* como um sinônimo de controle se fundamenta na ideia de uma responsabilidade exercida de forma objetiva (Rocha, 2011). Vale ressaltar, porém, que a noção de *accountability* como uma relação de controle não deve ser vista como um fim, pois a própria noção de *accountability* se oferece com um meio para determinados fins, e não como um fim em si mesma (Agyemang, 2024).

Assim, é necessário que desenvolva uma visão moderna de *accountability* para além da ideia de responsabilidade objetiva com fins meramente sancionatórios (Sacramento, 2005). Nessa linha, Liberg (2013) argumenta que a mera sanção sem padrões e expectativas mensuráveis não servem para caracterizar uma relação genuína de *accountability*.

Se não houver padrões ou expectativas mensuráveis de A com relação aos deveres de A no domínio (em termos de informação, justificativa e talvez decisões e desempenho), não pode haver *accountability*. Se não se tem uma imagem clara do que é aceitável e do que é inaceitável comportamento, ele não pode ser avaliado e sancionado (Linberg, 2013, p.10, tradução do autor).

Nesse sentido, quando a responsabilidade objetiva, exercida como uma relação de controle, se sobrepõe à finalidade pública a qual a *accountability* deve perseguir e tem em si

³ Mesmo que um controle parcial. Ver Schedler (1999, p. 20).

uma própria finalidade, perde-se sua razão de ser. Para que haja avanços efetivos em termos de *accountability* no Brasil, é necessário que a responsabilidade objetiva envolvida neste conceito, principalmente por meio da concepção de Schedler de *enforcement*, tenha um propósito maior do que a pura punibilidade com fim. É necessário que cada etapa do exercício da *accountability* tenha um compromisso para mudar o quadro político institucional identificado por Campos (1990) e que perdura até a atualidade.

Fica claro que avanços significativos têm ocorrido em termos de *accountability*, conforme argumentam Pinho e Sacramento (2009). Porém, esses avanços estão relacionados à dimensão da *answerability*, devido aos avanços tecnológicos vivenciados nas últimas décadas, principalmente por meio da internet, que facilitou o acesso e a divulgação de informações. Dessa forma, tornando o Estado mais transparente à sociedade, bem como, facilitando o exercício do controle pelos tribunais de contas, como por meio da sistematização de suas rotinas, facilitando a relação com seus jurisdicionados (Nóbrega, 2019). Nesse sentido, surge a *accountability* não só como controle, mas também com uma relação de aprendizagem, como na instituição de informações mensais para que erros possam ser identificados e corrigidos com mais facilidade (Nóbrega, 2019).

Em termos de *enforcement*, porém, fica evidente pelo que aqui já se discutiu, que pouco se avançou para além da função puramente controladora. Apesar disso, sua própria concepção não se restringe ao controle, pelo contrário, há uma função educativa e não puramente punitiva a essa dimensão. A punição é um instrumento educativo, negativo, mas ainda assim um instrumento educativo. Nesse sentido, pode ser explorada pelo seu potencial educativo, e, principalmente, instigar o desenvolvimento de uma consciência nos agente passíveis de *accountability* acerca de suas responsabilidades no processo de prestação de contas, ou seja, o desenvolvimento de uma responsabilidade subjetiva.

Accountability, portanto, pode ser explorada como um ciclo educativo em uma busca incessante pelo interesse público. Dessa forma, complementando seu escopo tradicional de atuação, o controle, obtendo retorno para o desenvolvimento de suas relações. Assim, contribuindo para a mudança de cultura político-institucional que Campos (1990) argumentou ser a razão do débil desenvolvimento da *accountability* no Brasil.

5. Considerações finais

Este ensaio buscou refletir acerca das potencialidades do conceito de *accountability* para além de sua finalidade tradicional de controle. Apesar de essencial para o fortalecimento da democracia e para avanços na condução dos negócios públicos, o controle como um fim em si mesmo tende ao formalismo, como observado no estudo Raupp e Pinho (2023). Nesse sentido, é necessário que o controle tenha uma finalidade que busque um retorno positivo para a sociedade, e não somente siga procedimentos normativos e puna simplesmente por punir aqueles que eventualmente não cumpram com os requisitos estabelecidos.

Não interessa aqui puramente criticar a punibilidade que envolve o conceito de *accountability*, pelo contrário, a dimensão do *enforcement* tem seu papel nessa relação. O que interessa, na verdade, é criticar o uso que tem sido dado a essa dimensão, tornando um instrumento de vazio, que pouco tem a contribuir para a sociedade. Os riscos dessa postura tendem a conduzir a *accountability* ao autoritarismo, como Campos (1990) argumentou como resultados do puro controle formal. Assim, por mais que avanços significativos tenham ocorrido, o controle como um fim ainda é visto como o paradigma dos tribunais de contas. Ou seja, aqueles que vêm de fora, exigem e punem,

Cabe porém argumentar sobre as potencialidades da *accountability* exercidas pelos tribunais de contas podem ir além do controle por si só. Um exemplo bastante claro disso são as possibilidades que surgiram com o advento da internet como uma ferramenta que facilita a relação desses tribunais com seus jurisdicionados, possibilitando um canal de diálogo para a melhor condução dos negócios públicos. Assim, a finalidade educativa é uma oportunidade a ser explorada pelos tribunais de contas para que sanção só ocorra realmente quando necessário, e, mesmo assim, quando essa for necessária, que seja como um processo também educativo, não só para o sancionado, mas para os agentes públicos de uma forma geral.

Além da finalidade educativa, a *accountability* como controle tem o potencial de contribuir para uma mudança cultural, no que Campos (1990) argumentou ser uma das causas do baixo desenvolvimento do quadro de *accountability* no Brasil. Isso, pois, há a possibilidade de influenciar a postura dos agentes públicos através da conscientização da importância dessa

relação, fomentando uma responsabilidade subjetiva, em que esses agentes têm a própria noção de suas responsabilidades perante a sociedade. Assim, contribuindo para a melhoria do quadro de *accountability* no Brasil.

Por fim, sugere-se que essa discussão seja levada para além do campo teórico, para que seja verificado empiricamente as reais potencialidades que possam surgir da exploração das potencialidades da *accountability* para além do controle com um fim em si mesmo. Assim, possibilitando um avanço significativo no campo de estudos sobre *accountability* e, conseqüentemente, fornecendo subsídios para o amadurecimento de ações, principalmente dos tribunais de contas, em prol da efetividade da relação de *accountability* com seus jurisdicionados e com a sociedade.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability. São Paulo: FGV, 2000. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf. Acesso em: 22 dez. 2024.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 471-484, 2012.

AGYEMANG, Gloria. Let's have a relook at accountability. **The British Accounting Review**, v. 56, n. 1, p. 101262, 2024.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 85-103, 2002.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M. da; MACEDO, M. Álvaro da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153 a 176, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7080>. Acesso em: 28 dez. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 65-94, 2011.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria

geral da administração. FGV, Instituto de Documentação, **Editora da Fundação Getúlio Vargas**, 1983.

KYRIACOU, Andreas P. Defining accountability. In: Background Paper prepared for Aids Accountability International (AAI) Workshop. 2008. p. 12-13.

LINDBERG, Staffan I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International review of administrative sciences**, v. 79, n. 2, p. 202-226, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, p. 739-772, 2009.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. 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**, v. 47, p. 745-775, 2013.

NÓBREGA, Mariane Bezerra; ARAÚJO, RLF de. Accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas da Paraíba um estudo empírico com base nos municípios de Campina Grande e João Pessoa-PB. **HOLOS**, v. 35, n. 5, p. 1-14, 2019.

O'DONNELL, Guillermo A. Delegative democracy. **Journal of democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 27-54, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 471-493, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

POLITO, Robson Ferreira; OLIVEIRA, Bruno Santos de; CÉSAR GOMES DA ROCHA, Bruno. Accountability e governo eletrônico no contexto da Covid-19: o caso do sítio do Departamento Penitenciário Nacional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 58-73, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1613. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1613>. Acesso em: 22 dez. 2024

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). Democracy, accountability, and representation. **Cambridge University Press**, 1999.

RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Accountability em câmaras

municipais: (re)visitando portais eletrônicos do estado de Santa Catarina. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 20, n. 54, 2023.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 14, n. 2, 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>. Acesso em: 23 dez. 2024.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 47, 2005. DOI: 10.12660/cgpc.v10n47.44042. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44042>. Acesso em: 22 dez. 2024.

SCHEDLER, Andreas et al. Conceptualizing accountability. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies, v. 14, 1999.

VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, p. 324-348, 2022.