

ACCOUNTABILITY NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

ACCOUNTABILITY IN THE ACTS OF THE BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION

Bernardo Oliveira Buta

Aluno de doutorado em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas
São Paulo, SP, Brasil
Email: bernardo.but@gmail.com

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas
São Paulo, SP, Brasil
Email: marco.teixeira@fgv.br

Vinicius Schurgelies

Coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública - Universidade Metodista de São Paulo
São Paulo, SP, Brasil
Email: vschurgelies@gmail.com

RESUMO

O objetivo desse artigo é identificar a utilização do termo “*accountability*” pela Administração Pública Federal brasileira ao longo do tempo. A coleta de dados ocorreu mediante busca por atos administrativos no portal da Imprensa Nacional, utilizando a palavra-chave “*accountability*”, e abrangeu todas as seções do Diário Oficial da União, de janeiro de 1990 a dezembro de 2017. Atos que tratam de *accountability*, mas não citam expressamente o termo não fizeram parte do escopo da pesquisa. Os 211 documentos encontrados foram avaliados por meio de análise de conteúdo diretiva. Observou-se uma crescente adoção do termo *accountability* na administração pública federal a partir de 2008, indicando um processo de significação desse termo. As definições superestimam a dimensão prestação de contas e negligenciam aspectos relativos a transparência. Observou-se também um descompasso entre os poderes na adoção desse termo, com maior concentração de atos no Poder Executivo e no Tribunal de Contas da União.

Palavras-chave: *Accountability*. Administração pública federal. Transparência. Prestação de contas. Responsabilização.

Data de submissão: 27 de novembro de 2017.

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the use of the term “accountability” by the Brazilian federal public administration over time. The data collection was held through search for administrative acts in the website of the National Press using the keyword “accountability”, and covered all sections of the Official Diary of the Union from January 1990 to December 2017. Acts that deal with accountability but do not expressly cite the term are not part of the scope of the research. The 211 documents found were evaluated by means of directive content analysis. There was a growing adoption of the term accountability in federal public administration from 2008, indicating a process of meaning of that term. The definitions overestimate the accountability dimension and overlook aspects of transparency. There was also a mismatch between the powers in adopting this term, with a greater concentration of acts in the Executive Branch and in the Federal Court of Auditors.

Keywords: *Accountability*. Federal public administration. Transparency. Responsiveness. Provision of accounts.

Data de aprovação: 10 de novembro de 2018.



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 de construção na sociedade brasileira, enquanto a cultura de *accountability* estava 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 advenha de países anglo-saxões. 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., 2002).

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? O objetivo deste trabalho é identificar a utilização do termo *accountability* pela administração pública federal brasileira ao longo do tempo. Destaca-se que atos legislativos ou jurisdicionais não foram incluídos no escopo da pesquisa.

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 et al. (2013) encontraram um aumento 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 et al. (2013) nas definições adotadas na literatura sobre o tema. Por fim, acredita-se que ainda não haja consenso sobre o significado de *accountability* tanto na administração pública federal como na sua aplicação mais geral. Até o presente momento, a literatura, que busca uma interpretação conceitual mais

consensual indica não ter chegado a um consenso (Pinho & Sacramento, 2009; Medeiros, Crantschaninov & Silva, 2013).

Por fim, percebe-se que vem ocorrendo no Brasil, há três décadas, um processo de significação do conceito *accountability*. Esse processo de associação entre significante e significado ocorre por meio de uma construção social difusa (Barthes & Duisit, 1975), na qual há a criação de associações e abstrações que dotam de sentido os sinais da linguagem (Bakhtin, 1979). Com efeito, o presente estudo avança ao demonstrar a significação do conceito *accountability* na Administração Pública Federal. Vale destacar que a língua, em seu uso prático, é inseparável de seu conteúdo ideológico (Bakhtin, 1979), de modo que a crescente utilização do termo *accountability* nos atos da administração pública indica que o esse conceito vem sendo internalizado pelos atores sociais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Conceito

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 aqueles; 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. 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).

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 fragilizá-la (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). Vale destacar que a esfera pública é construída por meio do diálogo (Cezar & Barbosa, 2016), sem o qual não há participação social, o que enfraquece o aspecto democrático da *accountability*.

Accountability refere-se 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* 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 (Schedler, 1999).

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), transparência exerce influência essencial sobre os *stakeholders* (Ribeiro, 2016). 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). Deste modo, 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. Cada uma de suas dimensões depende da realização da dimensão anterior, de modo que todas são necessárias para que haja *accountability* e nenhuma das dimensões é suficiente por si só. Em suma, *accountability* tem início necessariamente pela transparência pública, seja esta ativa e/ou passiva, e só se conclui após a responsabilização, na forma de recompensa ou de punição.

Figura 1 - Dimensões do conceito de Accountability



Fonte: elaborada pelos autores.

Estudos Recentes

Com o intuito de avaliar a adesão desse conceito ao que vem sendo tratado recentemente na literatura nacional, foi realizada uma busca por estudos em periódicos nacionais do estrato “A” da classificação Qualis/CAPES para o campo Administração, Ciências Contábeis e Turismo, utilizando-se a palavra-chave “*accountability*” na indexação dos artigos. O período de tempo considerado para a coleta de artigos foi de janeiro de 2011 a abril de 2017, o que se deveu ao fato de Medeiros et al. (2013) terem realizado levantamento anterior incluindo apenas parcialmente o ano de 2011.

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, após responsabilização e prestação de contas. Desta forma, verifica-se que as três dimensões de *accountability* estão presentes na literatura, em maior ou menor grau.

Estudos recentes sobre o tema têm focado em pelo menos uma dessas dimensões de *accountability*. Alguns buscam relacionar transparência e/ou prestação de contas com responsabilização, de modo que esta dimensão é tida como um efeito das demais, corroborando o entendimento da *accountability* como um processo.

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 (Raupp & Pinho, 2013; 2016; Cruz, Silva, & Spinelli, 2016; Faria & Streit, 2016). A transparência é vista como capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público ao mesmo tempo em que estabelece relações entre o Estado e a sociedade civil mais democrática (Raupp & Pinho, 2013).

Os artigos com maior enfoque na dimensão prestação de contas, por sua vez, têm majoritariamente como objeto de pesquisa agências de controle da administração pública. Tais trabalhos abordam o aspecto horizontal de *accountability*, ou seja, tratam do controle exercido pelos órgãos públicos, ignorando o controle social sobre a administração pública, e colocam a tomada de contas como dimensão central no processo (Rocha, 2013; Quintão & Carneiro, 2015; 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*, merece destaque também o trabalho de Sacramento e Pinho (2016), que 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, como também assuntos profundamente democráticos (Sacramento & Pinho, 2016).

Já as pesquisas com maior atenção à dimensão de responsabilização apenas tangenciam o tema *accountability* em suas análises e discussões. No entanto, tais estudos destacam a face punitiva do processo tanto ao ressaltar sua importância (Silva, 2012; Inamine, Erdmann, & Marchi, 2012; Gomes, 2015), quanto ao defender a necessidade de seu abrandamento em alguns casos, sem que isso deixe de inibir a ação auto interessada dos agentes públicos (Oliveira, 2012). Alguns desses estudos privilegiam o aspecto vertical da *accountability* ao destacar a necessidade da participação social para a responsabilização de agentes públicos. Busca-se, assim, a inserção de grupos sociais ao longo do ciclo de políticas públicas (Silva, 2012; Ceneviva & Farah, 2012; Gomes, 2015; Schommer, Rocha, Spaniol, Dahmer, & Sousa, 2015; Braga & Gomes, 2016; Pinheiro, 2016).

Em suma, observa-se que a maior parte dos estudos recentes sobre *accountability* enfoca uma das dimensões desse conceito. Tais estudos não apresentam uma visão holística do processo de *accountability*. A adoção dessa perspectiva fragmentada para tratar o tema negligencia o fato de que todas as dimensões do processo são necessárias para que haja de fato controle sobre a administração pública.

Tipos Ideais

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 impróprio de suas responsabilidades. 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. *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).

Recentemente, foi proposto um modelo que facilita o entendimento do complexo quadro em que o construto *accountability* está inserido, o qual 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, *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).

Observa-se, portanto, a evolução das formas como se exerce e como se percebe a *accountability*. À medida que o termo se carrega de sentido na linguagem, conceito é internalizado na cultura, e a tendência é a de que haja uma maior quantidade de mecanismos de *accountability*, bem como maior participação social no controle da administração pública. Essa evolução pode ser observada na utilização crescente do termo *accountability* nos atos da Administração Pública Federal, conforme relatado nos resultados deste artigo.

METODOLOGIA

Este estudo possui caráter descritivo, uma vez que identifica a utilização do termo *accountability* e seus significados nos atos da Administração Pública Federal. Quanto à natureza, o estudo pode ser considerado misto, uma vez que a análise dos dados abrangeu técnicas quantitativas, de contagem das observações, e qualitativas, mediante as quais se buscou entender os significados atribuídos ao termo *accountability*.

A coleta de dados ocorreu mediante uma busca por atos da administração pública federal no portal da Imprensa Nacional (<http://portal.impresanacional.gov.br>), em junho de 2017, 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 dezembro de 2017. Tal busca retornou 211 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. Vale ressaltar também que o escopo deste estudo se restringe aos atos administrativos, não abarcando os judiciais ou legislativos.

Os atos dos diversos órgãos da administração pública federal foram analisados por meio de uma abordagem diretiva de análise de conteúdo. Esta abordagem possui uma aplicação dedutiva, em que se buscam questões alvo sobre categorias predeterminadas (Hsieh & Shannon, 2005). Para tanto, os atos 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. Destaca-se também que as categorias de análise foram predeterminadas pelos autores sem que houvesse a validação por pares.

Vale destacar que três documentos encontrados não são de órgãos ou entidades vinculados ao setor público. Tratam-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 do setor público, tais documentos foram descartados. Foi descartado também uma decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por se tratar de ato judicial, não administrativo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

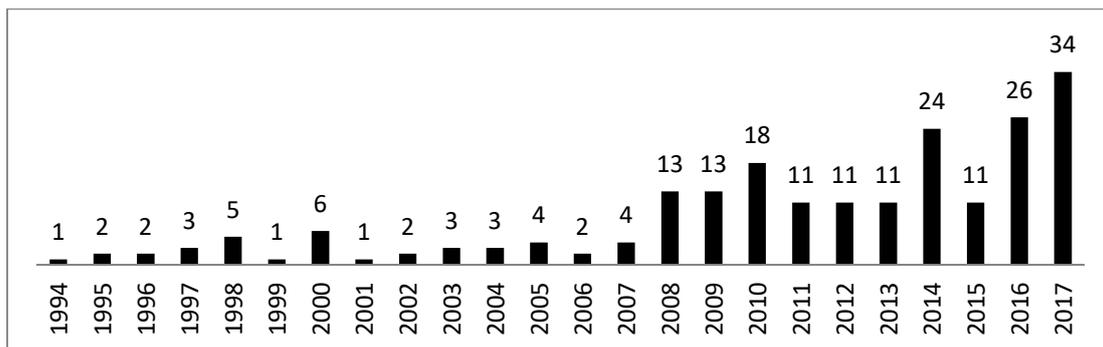
O termo *accountability* foi primeiro citado em um ato da administração pública federal em 1994, em um comunicado do Ministério de Ciência e Tecnologia. Tratava-se da renovação do cadastro de um programa de computador denominado “Infoguard Accountability Facility”, o qual permitia que o administrador 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 aumento 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 de 1994 a 2017.

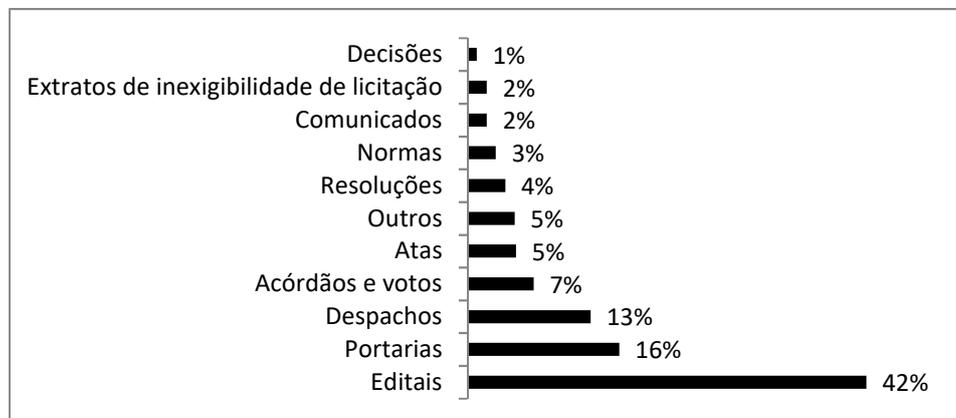


Fonte: elaborada pelos autores.

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 13% e 16% 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 se iniciaram em 1998, tendo uma dispersão homogênea por todo o período avaliado.

As portarias que não se referem aos 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.

Onze portarias ou resoluções 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. Contudo, um padrão que se repete nesses documentos é que, apesar de haver uma definição para *accountability*, o termo apenas é citado uma vez. Ou seja, não se apresenta *accountability* como um objetivo ou um princípio da política de gestão de riscos.

Em seguida, acórdãos e votos de Ministros do TCU aparecem em sete 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.

Nesse contexto, *accountability* tem sido encarado como um conceito mais estreito do que o tratado na literatura, abrangendo em maior extensão a dimensão horizontal (O'Donnell, 1991), na prestação de contas às agências de controle. O que permitiria descrever o estágio de *accountability*, na tipologia de Schommer et al. (2015), como clássica, uma vez que não se percebe interação entre os mecanismos horizontais e verticais de *accountability* para produção, disseminação e uso da informação. Acerca do Poder da República em que o órgão responsável pelo ato está vinculado, observa-se que os atos do Executivo representam cerca de 76% do total, os do Poder Legislativo, 21%, os do Poder Judiciário e os dos órgãos autônomos do Sistema de Justiça representam juntos cerca de 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	26	
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	16	
Ministério da Justiça e Segurança Pública	11	
Presidência da República	9	
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.	8	
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	7	
Ministério do Meio Ambiente	6	
Ministério de Minas e Energia	5	
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	4	
Ministério da Integração Nacional	4	75,8%
Ministério da Defesa	3	
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	3	
Ministério da Cultura	2	
Ministério da Saúde	2	
Ministério das Cidades	2	
Ministério do Esporte	2	
Advocacia-Geral da União	1	
Ministério do Trabalho e Emprego	1	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	
Conselho Federal de Contabilidade	3	
Legislativo		
Tribunal de Contas da União	38	
Câmara dos Deputados	6	21,3%
Senado Federal	1	
Judiciário e Órgãos Autônomos do Sistema de Justiça		
Ministério Público da União	4	
Justiça Eleitoral	1	2,8%
Defensoria Pública da União	1	

Fonte: elaborada pelos autores.

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 assunto. Cumpre destacar também o Ministério da Fazenda e a CGU, que igualmente costumam cobrar os conhecimentos relacionados a *accountability* nas provas de concurso para suas principais carreiras e liberar servidores para eventos internacionais. 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 cerca de 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 citam 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 administrativos. Foi observado apenas um ato em que o termo ocorreu. Em 2009, o termo *accountability* foi listado como tema a ser cobrado no concurso público para provimento de cargos do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. 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 do 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.

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 et al. (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 se

verifica 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, 40 registros analisados 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

Categorias	Marcadores	Contagem
Prestação de Contas	Prestação de contas; prestar contas; prestação sistemática de contas.	30
Responsabilidade	Responsabilidade; responsáveis.	16
Responsabilização	Responsabilização; responsabilizar-se; consequência de seus atos e omissões; sanção.	12
Transparência	Transparência; transparente; esclarecida; comunicação.	9
Outros	Salvaguarda de recursos públicos, imparcialidade e desempenho; contabilidade; compromisso; medidas corretivas; detecção e correção de erros.	13

Fonte: elaborada pelos autores.

A expressão “prestação de contas” foi a mais utilizada, tendo sido observada em 24 casos. Destaca-se que, quando somadas as ocorrências de “prestação de contas” a “prestar contas” e “prestação sistemática de contas”, contam-se 30 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”, bem como “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).

Nesse sentido, foram definidas duas categorias distintas, Responsabilização, composta por observações relacionadas aos termos “responsabilização”, “responsabilizar-se”, “consequência de seus atos e omissões” e “sanção”; e Responsabilidade, que engloba as observações que contenham os termos “responsabilidade” e “responsáveis”. Algumas observações relacionadas à categoria Responsabilidade destacam-se por envolverem o aspecto vertical de *accountability*, destacado por O'Donnell (1991). Ou seja, colocam a sociedade como foco da *accountability*.

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. Ressalta-se que, assim como observado por Medeiros et al. (2013) ao analisar a literatura acadêmica sobre *accountability*, transparência possui uma menor importância em relação às demais dimensões também para os agentes públicos.

Vale destacar que transparência é basilar para haver *accountability*, pois implica a redução da assimetria de informações entre Estado e a sociedade. Conforme colocado por Schedler (1999), não há que se falar em *accountability* fora da luz da esfera pública. Ressalta-se também que a transparência ativa, relacionada a divulgação espontânea de informações pelo Poder Público (Cruz, Silva, & Spinelli, 2016), não foi explicitamente citada em nenhum dos documentos encontrados. Desse modo, percebe-se que o conceito

de transparência ainda não está intimamente associado a *accountability* na administração pública federal brasileira.

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.

Considerando o que era esperado inicialmente, o termo *accountability* de fato vem sendo cada vez mais utilizado nos atos da administração pública federal. Isso indica um processo de construção social em torno da significação do termo. Ou seja, o conceito vem sendo internalizado pelos atores sociais. Contudo, a internalização ainda não abrange por completo questões relacionadas a transparência ou participação social. No que se refere aos órgãos públicos signatários dos atos observados neste estudo, os órgãos de controle, como o TCU e a CGU, de fato, tiveram posição de destaque. Entretanto, não se esperava que fossem observados tantos atos citando *accountability* nos ministérios da Educação e da Fazenda, o que surpreende positivamente. Finalmente, verificou-se que, conforme o colocado por Pinho e Sacramento (2009) e Medeiros et al. (2013), ainda não há consenso acerca do significado de *accountability*, uma vez que não se percebe uma posição majoritária em torno de uma definição.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi o de identificar a utilização do termo *accountability* na administração pública federal brasileira ao longo do tempo. Para tanto, realizou-se um levantamento e análise dos atos publicados pela administração pública federal no DOU, mediante a ferramenta de busca disponível no portal da Imprensa Nacional. Após a exclusão de três registros, foram analisados 211 atos publicados no período de 1994 a 2017, como uma concentração e tendência de crescimento a partir do ano de 2008.

A análise se deu à luz da literatura sobre *accountability*. Os resultados permitem concluir que há um emprego crescente do termo nos atos da administração pública federal, indicando uma construção social de significado em torno do termo *accountability*. No entanto, a maior parte das definições adotadas nos atos observados tende a restringir o conceito apenas à dimensão prestação de contas, em especial aquelas encontradas nos acórdãos publicados pelo TCU, demonstrando um estágio inicial acerca da adoção do conceito na administração pública federal.

Vale destacar também que ainda não há uma posição majoritária sobre o conceito *accountability*. A maior parte dos termos utilizados para a definição de *accountability* abrangem prestação de contas, responsabilização e transparência. Contudo, são poucas as definições que colocam transparência, prestação de contas e responsabilização conjuntamente. Ademais, transparência foi a dimensão menos observada, indicando que esse conceito ainda não está intimamente associado a *accountability* na administração pública federal.

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 CGU. 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*. Esses dados devem ser observados com cautela, pois é possível que haja atos relacionados a *accountability*, mas que não cite o termo em inglês. Desse modo, não é possível afirmar que haja deficiência dos órgãos componentes do Poder Judiciário nesse tema.

O objetivo deste estudo não abrangeu a identificação de aspectos culturais acerca do construto *accountability*, mas restringiu-se à identificação da utilização do termo e seus significados. Para identificar os aspectos culturais, seria interessante a realização de pesquisa que verificasse os possíveis usos em português de termos que remetam a *accountability*. Talvez, as futuras buscas possam incluir a aparição simultânea dos termos “transparência”, “prestação de contas” e “responsabilização”, que definem *accountability* na língua portuguesa, ou até mesmo de termos ou expressões relacionados tais como identificados nesta pesquisa: consequência de seus atos e omissões; sanção; responsabilidade; comunicação, compromisso, etc.

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, pois 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 adotados para o conceito de *accountability*. Por fim, as categorias de análise foram construídas pelos autores sem a validação por pares, o que aumentaria a confiabilidade da análise.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (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. G. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723-45.
- Bakhtin, M. (1979). *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. São Paulo: Hucitec.
- Barthes, R., & Duisit, L. (1975). An Introduction to the Structural Analysis of Narrative. *New Literary History*, 6(2), 237-272.
- Braga, L. V., & Gomes, R. C. (2016). Participação Eletrônica e suas Relações com Governo Eletrônico, Efetividade Governamental e Accountability. *Organizações & Sociedade*, 23(78), 487-506.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- BRASIL. Presidência da República. (2002). *Manual de redação da Presidência da República*. Brasília: Presidência da República.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Ceneviva, R., & Farah, M. F. (2012). Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, 46(4), 993-1016.
- Cezar, L. C., & Barbosa, T. R. C. (2016). Por uma Esfera Pública Efetivamente Publicizada: reflexões sobre a participação de gestores municipais na Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Pretexto*, 17(1), 82-98.
- Cruz, M. M., Silva, T. B., & 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. d., & Streit, R. E. (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. G. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. *Cadernos EBAPE.BR*, 13(4), 894-909.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.

- Inamine, R., Erdmann, R. H., & Marchi, J. 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. C., & Meckling, W. H. (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. K., Crantschaninov, T. I., & Silva, F. C. (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. C. (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. R. (2016). A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 867-883.
- Pinho, J. G., & Sacramento, A. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 1343-1368.
- Quintão, C. M., & Carneiro, R. (2015). A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 473-491.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. G. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração - RAUSP*, 48(4), 770-782.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. G. (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.
- Ribeiro, H. C. M. (2016) Influência da Governança Corporativa nos Stakeholders das Entidades Esportivas. *Pretexto*, 17(3), 40-56.
- 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. S., & Pinho, J. G. (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. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (nov-dez de 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. T. (2002). Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review. *MIS Quarterly*, 26(2), xiii-xxiii.
- Williamson, O. E. (1996). Corporate Finance and Corporate Governance. In: O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance* (pp. 171-194). New York: Oxford University Press.