

Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas.

Autoria: Arlindo Carvalho Rocha

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir uma nova forma de categorizar a *accountability* que permita analisar, mais objetivamente, a atuação dos tribunais de contas brasileiros. Trata-se de um estudo de natureza analítico-descritiva no qual se buscou não só compreender o significado da *accountability*, mas, e principalmente, mediante a análise da literatura especializada, dela retirar uma categorização mais apropriada à análise do controle institucional exercido pelos tribunais de contas no contexto da administração pública brasileira. Após isso e com base em estudos recentes produzidos no país, faz-se um breve relato de como tem sido a atuação dos tribunais de contas brasileiros nos últimos anos. Por fim, considerando que não só o termo, mas também a prática da *accountability* são questões novas para a sociedade brasileira, a necessidade de mais pesquisas e estudos com vistas a identificar, analisar e responder as muitas questões que se apresentam sobre o tema, é a conclusão a que se chega.

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos que promovem o controle institucional das atividades governamentais no Brasil, principalmente os tribunais de contas, ao que parece não têm dado a devida atenção à *accountability* (PRADO e PÓ, 2007). As possibilidades de promoção da *accountability* por parte dos tribunais de contas são conhecidas e reais, não só pela privilegiada posição de independência que possuem, mas, e principalmente, pelas amplas atribuições que lhes foram outorgadas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, mais recentemente, pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a maioria dos tribunais de contas brasileiros limita-se a uma atuação focada quase que exclusivamente na verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas (BARROS, 2000).

Ao analisarmos com um pouco mais de atenção a atuação dos tribunais de contas, podemos perceber que o trabalho desenvolvido por esses órgãos contempla apenas uma das dimensões da *accountability*. Existem, no entanto, outras dimensões que, aparentemente, não têm sido objeto da ação dos tribunais de contas. Com isso, o cerne da *accountability* não é atingido pela ação desses tribunais, e um papel fundamental na consolidação e no desenvolvimento democrático da sociedade brasileira não é cumprido. E mais importante. Ao não atingirem a essência da *accountability*, os tribunais de contas enfraquecem a sua relação com a sociedade e perdem legitimidade como órgãos efetivos e importantes de controle institucional das atividades governamentais (SANTOS, 2002).

Nesse contexto, embora os tribunais de contas despendam grande esforço e consideráveis recursos para promover o controle sobre praticamente todas as atividades do Estado, parecem ser pouco efetivos na promoção da *accountability*. Mas porque isso acontece? Pode-se atribuir a causa dessa pouca efetividade, por exemplo, ao fato de que o produto desse controle, isto é, os relatórios e pareceres dos tribunais de contas, ao não refletirem todas as dimensões necessárias ao amplo exercício da *accountability*, não sejam úteis como instrumentos para a sua promoção. Mas como podemos investigar e avaliar a presença das dimensões da *accountability* nesses documentos na falta de categorias apropriadas de análise?

Para dar resposta a esta questão parece-nos pertinente buscar compreender melhor o significado da *accountability* para, a partir daí desenvolver uma categorização das suas

dimensões apropriada ao objeto de estudo proposto. Nesse sentido o objetivo deste artigo é apresentar uma nova categorização da *accountability* mais apropriada à análise da atuação dos tribunais de contas brasileiros no tocante à utilidade dos seus relatórios e pareceres como instrumentos de promoção da *accountability*.

A partir desse objetivo, este artigo está organizado em seis partes incluindo-se esta introdução. Na segunda parte discute-se o conceito da *accountability* como forma de avaliação e responsabilização dos agentes públicos. A terceira é dedicada à discussão do que compõe a *accountability*, partindo-se da identificação das suas diferentes concepções frente aos diferentes modelos de administração pública para chegar-se a uma caracterização que nos permita avaliar de forma mais objetiva a atuação dos tribunais de contas. A discussão de como tem sido a atuação dos tribunais de contas é o objetivo da quarta parte do artigo. Na quinta parte são apresentadas algumas considerações finais ressaltando-se a necessidade de mais pesquisas e estudos com vistas a identificar, analisar e responder as muitas questões que se apresentam sobre o tema. Finalmente, a sexta parte contém as referências bibliográficas.

2 O QUE É A ACCOUNTABILITY?

O significado do termo *accountability* tem gerado muita controvérsia no Brasil. A inexistência de tradução para o português e, principalmente, a ausência de significação dessa expressão na realidade brasileira leva a uma dificuldade adicional ao se tentar abordar o tema (CAMPOS, 1990). Pode-se especular inicialmente, que a inexistência do termo em português está associada à inexistência do fenômeno no âmbito da sociedade brasileira. Tal especulação pode ser sustentada se considerarmos que, a partir da estruturação dos sistemas formais de controle no Brasil, consubstanciada na criação do Tribunal de Contas da União (TCU), em 1895, a forma de verbalizar tal fenômeno foi a expressão “prestação de contas”. Parece-nos lícito supor, também, que à época tal expressão poderia definir e descrever entre nós algo parecido com o que se entendia como *accountability* nos EUA. Hoje, no entanto, fica evidente que o desenvolvimento das duas sociedades foi acrescentando ao fenômeno contornos nitidamente diferentes, permanecendo praticamente inalterado entre nós e adquirindo profundidade e amplitude nos EUA. De qualquer forma, quer concordemos ou não com a argumentação precedente, o fato é que hoje “prestação de contas” e *accountability* definem e descrevem fenômenos distintos.

No Brasil a CF/88 determina no parágrafo único do artigo 71 que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública 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.

Tal dispositivo contemplaria amplamente o fenômeno da *accountability* não fosse o sentido formal e restritivo com que é definida a prestação de contas, a qual se resume a um demonstrativo da conformidade dos atos praticados com as normas e dispositivos legais pertinentes, como bem demonstram as definições adotadas pelo TCU:

Tomada de contas: processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis das unidades da administração direta dos Poderes da União, as quais são submetidas a julgamento no Tribunal.

e, ainda:

Prestação de contas: processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis de órgãos e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e

sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, das contas nacionais das empresas supranacionais, as quais serão submetidas a julgamento no Tribunal. (TCU, 1999).

Já o United States Government Accountability Office (GAO), entidade norte americana equivalente ao nosso TCU (embora com atribuições, estrutura e poderes diferentes), trata o tema de forma bastante diversa e bem mais abrangente ao afirmar que os princípios da transparência e da *accountability* no uso dos recursos públicos são peças chave no processo de governo daquele país. Ademais, o GAO expressa claramente a responsabilidade atribuída aos agentes públicos de exercerem suas funções e prestarem os serviços públicos que lhes são cometidos de forma eficiente, efetiva, ética e justa sem descuidar de atingir os objetivos dos programas governamentais. Nesse sentido, o GAO alerta que auditorias de alta qualidade são essenciais para a *accountability* do governo, proporcionando uma ligação pública e transparente entre recursos empregados e resultados obtidos pelos programas governamentais. (GAO, 2007).

Cabe assinalar que em 07 de julho de 2004, o GAO trocou de nome, deixando a sua tradicional denominação de “United States General Accounting Office” para tornar-se “The United States Government Accountability Office”, mantendo a mesma sigla. Essa mudança, segundo o próprio GAO, reflete melhor as suas propostas de atuação, conforme explicitado no seu sítio: <http://www.gao.gov/about/namechange.html>.

Sem aprofundar essa discussão, é fato que no Brasil o conceito de *accountability* já é largamente empregado, principalmente quando se trata da administração pública, ainda que o conceito em si careça de um significado mais preciso e de uma delimitação teórica mais clara (CENEVIVA, 2006). É razoável, portanto, buscar uma melhor compreensão do significado da *accountability* no pensamento de alguns autores que têm se dedicado ao assunto.

Na opinião de O’Donnell (1998), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 75) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” e propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. E completam que a *accountability* durante o mandato pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais”.

Nessa mesma linha Miguel (2005 p. 27) tem que a *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”. E completa afirmando que o seu exercício se dá mediante o “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical)”.

Mas, independentemente da “direção” (vertical ou horizontal) pretendida para a *accountability*, é condição necessária, ainda que não suficiente, para a sua realização que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que os legisladores, o

governo, a sociedade, os cidadãos e os próprios gestores públicos saibam se: (1) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos, (2) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados, e (3) os serviços governamentais são providos eficientemente, economicamente e efetivamente (GAO, 2003 p. 9).

De qualquer forma, pode-se entender a *accountability* como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados ou os de carreira) em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade. Será institucional quando esse processo de avaliação e responsabilização for praticado no âmbito do próprio aparato estatal, ou social quando praticado fora dos limites estatais. Em outras palavras, é saber o que os agentes públicos estão fazendo, como estão fazendo, que conseqüências resultam das suas ações e como estão sendo responsabilizados. Daí a necessidade de um fluxo de informações amplo e aberto, capaz de subsidiar e incentivar a discussão e o debate em torno das questões públicas.

No plano geral, a *accountability* se realiza no processo eleitoral, com o eleitor exercendo o seu poder de premiar e punir, pela eleição ou exclusão, os seus governantes e representantes. Porém mais importante, ela também se realiza no plano específico do desempenho das atividades dos agentes e organizações públicas no dia-a-dia da sua atuação. E ela ocorre não só a partir das diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do Estado (controle institucional), mas também através do controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos, cujas ações, de alguma forma, resultem algum tipo de constrangimento ou sanção (controle social). Nesse sentido, O'Donnell (1998, p. 40) destaca que a *accountability* horizontal se realiza quando da

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 omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Como corolário, é inegável que o conceito de *accountability* é central para a administração pública a sua existência como processo é fundamental à formação do espaço público democrático. Todavia, a compreensão do que é *accountability* não é tão simples quanto parece, pois deve abranger as manifestações oriundas de uma cidadania ativa e uma sociedade articulada (DENHARDT e DENHARDT, 2003) ou, em outras palavras, contém variadas dimensões, as quais devem ser reconhecidas para que possamos, de fato, compreendê-la.

3 AS DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY

A *accountability* tem sido tratada na literatura de forma abrangente e variada, sendo referida desde o campo dos estudos sobre burocracia ao campo dos estudos sobre democracia. Mas, se é certa, como já salientado por Ceneviva (2006), a carência de um significado mais preciso e de uma delimitação teórica mais clara em relação ao conceito de *accountability*, parece-nos apropriado partir desse ponto e estabelecer um referencial que nos permita estudar a atuação dos tribunais de contas como órgãos estatais que têm o poder-dever legal de realizá-la. Para tanto, identificar as diferentes abordagens de *accountability* frente aos diferentes modelos de administração pública parece-nos um bom o ponto de partida para caracterizar de forma mais ampla esse fenômeno.

Preliminarmente, é pertinente fazer-se uma ressalva sobre a elaboração de modelos. Conforme nos ensinam Salm e Menegasso (2006, p. 5),

A tentativa de agrupar as práticas administrativas sob grandes categorias tem sido muitas vezes frustrante. As escolas de administração e os modelos de gestão são dois exemplos que ilustram esse caso. Na raiz dessa frustração, está o grau de generalidade e amplitude que alcança a administração, bem como, o fato de modelos serem incapazes de abranger toda a singularidade da realidade.

No entanto, seria por demais difícil, senão impossível, estudarem-se fenômenos complexos de qualquer natureza se tais simplificações e modelos não fossem possíveis. Feita essa ressalva, vejamos algumas categorizações presentes na literatura atual.

Koppell (2005) desenvolve uma tipologia dos conceitos de *accountability* para mostrar os desafios para uma organização que tenta ser *accountable* em vários sentidos. Essa tipologia vai nos ajudar na sua compreensão. Para o autor a *accountability* pode ser classificada em cinco categorias: transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade. Tais dimensões são dispostas num *continuum* que representa níveis crescentes, porém interdependentes e complementares entre si.

Transparência, segundo o autor, é a mais importante categoria da *accountability* como instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento.

Sujeição tem a ver com a exigência de que as organizações e seus agentes enfrentem as conseqüências derivadas de suas ações. Nesse sentido, organizações e indivíduos devem ser responsabilizados pelas suas ações e punidos pelos malefícios que vierem a causar. (KOPPELL, 2005).

O controle está relacionado com as relações hierárquicas no interior das estruturas burocráticas, seja entre indivíduos, seja entre organizações, e baseia-se na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa). Essa concepção, segundo o autor, é a predominante tanto no setor público quanto no setor privado.

A responsabilização diz respeito ao cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas e às sanções decorrentes de seu descumprimento.

Por fim, a responsividade refere-se a como a organização responde às expectativas (demandas e necessidades) da sociedade. De um modo geral, pode-se afirmar que as organizações e os agentes públicos são responsivos se conseguem satisfazer as expectativas da população a que servem. (KOPPELL, 2005).

Já Kaldor (2003) ao discutir a *accountability* em relação às organizações da sociedade civil, categoriza-a em dois tipos: procedimental e moral.

Embora, como afirma a autora, a contradição entre *accountability* moral e procedimental se aplique principalmente às Organizações Não Governamentais (ONG), sua utilização no âmbito da administração pública nos proporciona uma reflexão importante. Ao qualificar *accountability* moral como resultante da missão da organização, a autora pergunta: “Quem é responsável por assegurar que as atividades são projetadas para cumprir a missão?” E completa afirmando que a maioria das organizações da sociedade civil responde a várias formas de *accountability* procedimental, mas questiona: em que medida ter mecanismos de *accountability* procedimental ajuda a garantir a *accountability* moral? (KALDOR, p. 20).

Outra categorização da *accountability* é apresentada por Denhardt e Denhardt (2003) na obra “The New Public Service – Serving, not steering”, na qual os autores fazem uma revisão da literatura contemporânea sobre as práticas da administração pública e as englobam em três grandes modelos: o tradicional ou da Velha Administração Pública; o gerencialista ou da Nova Gestão Pública; e o do Novo Serviço Público. Ademais, a própria *accountability* é

tratada de modo especial, sendo-lhe dedicado um capítulo específico, no qual as práticas e concepções características de cada modelo são profundamente discutidas.

Conquanto não seja o momento de aprofundar a discussão dos referidos modelos, cabe apresentar, ainda que de forma sucinta, a concepção que cada um deles sobre *accountability*.

O primeiro modelo, conhecido como administração pública tradicional ou a velha administração pública, está presente nas grandes burocracias do estado e é “em larga escala, o aparato que o estado possui para produzir o serviço público. Suas origens são as da burocracia, conforme concebida por Weber”. (SALM e MENEGASSO, 2006 p. 5).

Nesse modelo a *accountability* se caracteriza por uma visão formal, hierárquica e jurídica da gestão pública. Esta visão se assenta no pressuposto de que os administradores não agem e não devem agir discricionariamente. Em vez disso, devem simplesmente implementar as leis, as regras e as normas estabelecidas pelos superiores hierárquicos, pelos servidores eleitos e pelos tribunais. *Accountability*, de acordo com esse modelo, concentra-se em assegurar que os administradores sigam os padrões e estejam em conformidade com regras e procedimentos estabelecidos no desempenho das suas funções. Esta, aliás, continua a ser, de certa forma, a visão mais comumente associada à *accountability* e à responsabilização dos agentes públicos ainda hoje. (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

Em resumo, a visão de *accountability* no modelo da velha administração pública explica a nossa tão conhecida atuação dos tribunais de contas (e de todo o sistema de controle em nosso país) focada nos padrões tradicionais de controle e restritos à verificação da conformidade/legalidade da ação dos gestores públicos, restringindo as possibilidades de *accountability* a esse tipo de controle.

Essa concepção de administração pública, refletida no modelo da velha administração pública vem de há muito sofrendo críticas por conta da sua incapacidade de oferecer resposta efetiva ao aumento constante da demanda por mais serviços públicos e de lidar com os custos crescentes desses mesmos serviços. Por conta disso, já nos anos de 1980, surgem pressões por mudanças para superar as suas deficiências. Como resposta surge o modelo da nova gestão pública. (SALM e MENEGASSO, 2006).

Esse segundo modelo, que tem em Allen Schick, David Osborn, Ted Gaebler e Al Gore, além de Bresser Pereira no Brasil, alguns de seus principais autores, congrega, num certo sentido, os pontos de vista da antiga administração pública de dependência de medições objetivas e controles externos. A diferença está, em primeiro lugar, no pressuposto de que a burocracia tradicional é ineficaz porque seus controles focam recursos e não resultados. Segundo seus defensores, controlar os fatores de produção em vez dos resultados das ações governamentais conduz à ineficiência do governo. Para escapar dessa ineficiência é necessário controlar os resultados e, nesse sentido o modelo de mercado é superior ao modelo burocrático do setor público e, portanto, deve ser emulado por este. Em segundo lugar, a diferença se manifesta também na reconceitualização do cidadão como cliente. O Estado não é mais responsável perante os cidadãos. Em vez disso, ele é responsável perante seus "clientes". A ênfase na ação de governo passa a ser atender as preferências de seus clientes expressas nos serviços a serem oferecidos. Por fim, em terceiro lugar está a ênfase em privatizar, sempre que possível, as funções públicas e tornar o fornecedor desses serviços responsável perante o consumidor final. Há, portanto, uma mudança de perspectiva da *accountability*, de uma perspectiva pública para uma perspectiva essencialmente privada, na qual a ênfase está na prestação dos serviços desejados pelos clientes da forma mais rentável possível. (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

A visão de *accountability* no modelo da nova gestão pública explica o movimento que a partir do final dos anos 80 do século passado (basicamente por força dos comandos contidos nos artigos 70 e 71 da CF/88) deflagrou algum nível de mudança na visão dos tribunais de

contas em relação às atividades de controle e a adoção, ainda que incipiente e cercada de muitas desconfianças, de novas ações consubstanciadas na realização das conhecidas Auditorias de Natureza Operacional (para seguir a nomenclatura adotada pelo TCU), não por acaso denominada em inglês de *Performance Auditing*, e também não por acaso, desenvolvida e popularizada nos países que mais se destacaram na implantação das teorias gerencialistas, notadamente a Inglaterra, a Austrália e a Nova Zelândia, além dos Estados Unidos e Canadá. A visão prevalente no modelo da nova gestão pública coloca a *accountability* numa dimensão tipicamente vinculada ao desempenho ou à performance.

A principal crítica que se faz a esse modelo dá-se em relação à sua filosofia de mercado, isto é, à perspectiva de subordinação do aparato de estado às concepções próprias do setor privado, as quais, diga-se, não foram capazes até agora de modificar substancialmente as práticas ou estabelecer novos padrões teóricos para a administração pública. (DeLEON e DENHARDT, 2000; SALM e MENEGASSO, 2006).

O terceiro modelo de administração pública, batizada por seus autores de “O Novo Serviço Público”, constitui-se em uma nova proposta cujas origens remontam também aos anos de 1980, e que tem, entre outros, em H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart e Robert B. Denhardt, e também em Alberto Guerreiro Ramos, seus principais autores. (SALM e MENEGASSO, 2006).

Nesse modelo a administração pública é caracterizada por sete princípios: a) servir aos cidadãos, não aos consumidores; b) buscar o interesse público; c) dar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir ao invés de dirigir [ou controlar]; e g) valorizar as pessoas e não somente a produtividade. (DENHARDT e DENHARDT, 2003, p. 42 - 43).

A concepção de *accountability* no modelo do novo serviço público é multifacetada, pois reconhece que as funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas são complexas. Reconhece, também, que medidas de eficiência e resultados são importantes, mas não são suficientes para abranger outras expectativas que a sociedade projeta em relação aos administradores públicos, tais como agir eticamente e em conformidade com os princípios democráticos e o interesse público, ou nas suas próprias palavras (DENHARDT e DENHARDT, 2003, p. 131/132):

No Governo, "A ênfase recai sobre a *accountability* do poder público, sobre como fazer os governos, os seus órgãos e funcionários mais *accountable* aos seus proprietários finais, os cidadãos" (Mulgan 2000, 87).

E mais adiante completam que o foco nos resultados, popularizado pelos defensores da nova gestão pública, não satisfaz a necessidade da *accountability* por normas e valores democráticos. Os autores prosseguem enfatizando que não pretendem afirmar, com isso, que a atenção com a mensuração dos resultados não é importante. Ao contrário, focando os resultados as organizações públicas podem produzir significativas melhorias em benefício das pessoas às quais servem. Todavia, isso não significa afirmar que o desempenho orientado para resultados deva ser o objetivo central norteador da ação governamental. E finalizam afirmando que essa concepção não pode ser desenvolvida e imposta ao governo simplesmente mimetizando a mensuração do lucro. (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

Por outro lado, a crítica ao modelo do novo serviço público é fundamentada no fato de que, “embora contenha princípios merecedores de consideração por seu cunho democrático”, a proposta ainda requer elaboração para que possa ser implementada, pois ainda não apresenta práticas administrativas consistentes. (SALM e MENEGASSO, 2006 p. 7).

De qualquer forma, a visão de *accountability* na proposta do novo serviço público reconhece a sua complexidade e sugere uma reconceitualização do papel do servidor público como líder, anfitrião e emissário do interesse público. Mais que isso, como alertam Denhardt e Denhardt (2003), os princípios legais, constitucionais e democráticos são a peça central da ação administrativa responsável, sendo o seu objetivo final assegurar a capacidade de resposta do governo às preferências e necessidades dos cidadãos. Portanto, os valores trazidos pelo novo serviço público incluem não apenas “o que” o agente público faz, mas, e principalmente, “como” ele faz e “como” ele se comporta ao fazê-lo.

A visão prevalente no modelo do novo serviço público, portanto, coloca a *accountability* numa dimensão mais ampla que pode ser caracterizada, de certa forma, pela capacidade do agente público de responder às necessidades e também às expectativas dos cidadãos.

Em síntese, a partir dos modelos de administração pública propostos por Denhardt e Denhardt (2003) as concepções de *accountability* podem ser agrupadas em três planos: o controle burocrático de conformação às leis e às normas, conforme a tradição da velha administração pública; o controle de performance representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos mediante o controle dos resultados da ação, com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da nova gestão pública; e o controle democrático, baseado na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público. Esta última visão de controle, o democrático, como se verá adiante, não tem sido objeto da ação (ao menos formal) da grande maioria dos tribunais de contas brasileiros.

De qualquer forma, não parece haver dúvidas de que a manutenção e o aprimoramento da democracia passa pela predisposição de uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade e, por conseqüência, pela exigência de um maior grau de *accountability* por parte dos cidadãos e da sociedade na operacionalização do controle das ações governamentais. É dessa perspectiva que nos interessa observar a atuação dos tribunais de contas no Brasil face ao fenômeno da *accountability*.

Assim, utilizando as categorias propostas por Koppell (2005), as categorias propostas por Kaldor (2003) e as concepções definidas nos modelos de Denhardt e Denhardt (2003), poderemos chegar a uma nova categorização que nos permita analisar, mais objetivamente, a *accountability* em relação à atuação dos tribunais de contas brasileiros.

Tal categorização não é difícil, pois embora de formas diferentes os autores, em suas argumentações, tratam de um mesmo fenômeno e da sua abrangência. Assim, pode-se sintetizar e integrar tais abordagens da seguinte forma:

Kaldor (2003)	Koopell (2005)	Denhardt e Denhardt (2003)
Procedimental	Responsabilidade Controle Sujeição	Controle burocrático Controle de performance
Moral	Transparência Responsividade	Controle democrático

Quadro 1: Síntese das abordagens sobre *accountability*.

Fonte: Elaboração do autor.

A questão, portanto, retomando a hipótese inicial deste artigo, é que os tribunais de contas parecem ser pouco efetivos na promoção da *accountability*. Mas para podermos correlacionar a causa dessa pouca efetividade, por exemplo, ao fato de que os seus relatórios e pareceres não refletem todas as dimensões da *accountability*, precisamos, antes de mais nada,

investigar e avaliar a presença dessas dimensões nesses documentos. Portanto, admitindo-se que a correlação esteja certa, independentemente da terminologia que se venha a adotar, os pareceres e relatórios dos tribunais de contas, para serem úteis como instrumentos de *accountability*, devem conter informações que contemplem, por um lado, as categorias do controle processual de Kaldor, a responsabilidade, o controle e a sujeição de Koopell e os controles burocrático e de performance de Denhardt e Denhardt, as quais podemos tomar como a sua dimensão burocrática; por outro, as categorias do controle moral de Kaldor, a transparência e a responsividade de Koopell e o controle democrático de Denhardt e Denhardt, que podemos tomar como a sua dimensão democrática.

É necessário ressaltar, porém, que esses relatórios e pareceres devem cumprir dupla finalidade: como instrumentos de análise e avaliação das ações das entidades e agentes públicos; e como instrumentos de comunicação do trabalho dessas entidades e agentes para os atores sociais interessados. Se como instrumentos de avaliação das ações das entidades e agentes públicos eles devem e precisam conter análises que contemplem todas as dimensões da *accountability* (e nesse caso se está falando dos juízos de valor formados a partir da leitura desses relatórios e pareceres), como instrumentos de comunicação, é importante que esses relatórios e pareceres incorporem um atributo que lhes é próprio, mas que compõe, também, um componente fundamental da própria dimensão democrática da *accountability*: a comunicabilidade, isto é, padrões definidos de análise e sistematização das informações, periodicidade adequada, ampla difusão, disponibilidade e acesso garantidos e, principalmente, inteligibilidade.

Assim, para dar resposta à questão inicial e permitir a avaliação da atuação dos tribunais de contas no tocante à utilidade do resultado do seu trabalho como instrumento para o exercício da *accountability*, (e, em última análise, facilitar aos tribunais de contas a ampliação das suas próprias possibilidades de *accountability*), é pertinente buscarmos uma síntese dessas dimensões que seja mais apropriada para o nosso objeto de estudo.

Assim, sem esquecer que uma síntese é “uma construção abstrata” que embora não contenha “todos os aspectos da realidade em questão [...] exprime o essencial dessa realidade, do ponto de vista do investigador” (QUIVY E CAMPENHOUDT, 2003, p. 122-123), ao detalharmos o conceito de *accountability* nas dimensões, componentes e indicadores apropriados, é possível compor uma nova categorização que nos permite analisar objetivamente a atuação dos tribunais de contas. Essa nova proposta de categorização é mostrada no quadro a seguir:

Dimensões da <i>accountability</i>	Componentes	Indicadores
Burocrática	Conformação	Legalidade/conformidade em relação à Constituição, leis e regulamentos;
	Performance	Avaliação da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade da atuação.
Democrática	Transparência	Inerente ao poder-dever dos próprios tribunais de contas e explicitada nas competências do art. 71 da CF/88.
	Responsividade	Relação entre o planejamento (PPA), a proposta (LOA) e a execução orçamentária.
	Comunicabilidade	Padrões de análise e sistematização, periodicidade, difusão, acesso, disponibilidade e inteligibilidade.

Quadro 2: Detalhamento do conceito de *accountability*.

Fonte: Elaboração do autor.

A principal vantagem da categorização ora proposta está no fato de que cada um dos seus componentes pode ser mensurado e, portanto, pode ser objeto de análise e avaliação no âmbito do controle institucional exercido pelos tribunais de contas no uso das suas competências constitucionais.

A conformação, nesse caso, nada mais é do que a necessária subordinação das ações aos ditames constitucionais e o cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas. Está restrita à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege, e objetiva, principalmente, assegurar os direitos e garantias individuais e coletivas na medida em que visa impor a observância da lei nas relações do cidadão e da sociedade com o Estado e, ainda, proteger o interesse e o patrimônio público. A conformação caracteriza-se pela verificação do cumprimento da legislação e das normas vigentes, e é o nível que determina o escopo da atuação mais tradicional dos tribunais de contas (MEIRELLES, 1996; ROCHA, 2007).

A performance visa avaliar como são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros na realização das atividades públicas; analisar o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos; e avaliar os resultados e os impactos das ações implementadas. Caracteriza-se por uma avaliação ampla, objetiva e sistemática, baseada em critérios relacionados à economia, à eficiência, à eficácia e à efetividade da ação governamental. É o nível que determina o escopo da atuação dos tribunais de contas naquilo que se convencionou chamar de Auditorias de Natureza Operacional. (ROCHA, 2007).

A transparência aqui é entendida como Koppell (2005) a entende, isto é, é a forma pela qual os fatos relacionados à atividade da entidade ou do agente público são mostrados. Em outras palavras, é a divulgação irrestrita e confiável de toda a informação relacionada aos atos dos agentes e às atividades das entidades públicas. No entanto, dada a própria conformação jurídica do Estado brasileiro, essa condição pode e deve ser atribuída como um “poder-dever de agir” dos próprios tribunais de contas, pois “O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de executá-lo.” (MEIRELLES, 1996, p. 89). E, nesse ponto, não há como negar os amplos poderes e a grande autonomia que foram atribuídos aos tribunais de contas, conforme definidos e delimitados no artigo 71 da CF/88.

A responsividade, por outro lado, representa a capacidade de resposta dos agentes públicos em relação às necessidades e expectativas dos cidadãos ou, como a define Miguel (2005, p. 28) refere-se “à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados”. Esta capacidade, no entanto, não é absoluta, dado que, se por um lado o agente público luta com demandas sempre crescentes e recursos escassos, o que limita o seu poder de responder às necessidades da sociedade, por outro, esse agente, na qualidade de servidor público, está submetido ao princípio constitucional da legalidade, isto é, está “sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar” (MEIRELLES, 1996, p. 82), o que o obriga a seguir procedimentos definidos e delimitados pela própria estrutura legal do Estado antes de concretizar as ações em resposta a tais demandas. Com isso, o atendimento das demandas sociais está fundamentado na sua consolidação em termos de planejamento orçamentário.

O arcabouço jurídico brasileiro, principalmente a partir do delineamento constitucional de 1988, não só reforçou o propósito de planejamento do orçamento público, mas, ao mesmo tempo, ampliou as possibilidades de que isto viesse a acontecer de forma orgânica, instituindo o Plano Plurianual (PPA) como instrumento orçamentário e dando-lhe atributos que o transformaram em um verdadeiro instrumento de planejamento, além de possibilitar o completo controle da programação das ações do governo. Nesse sentido, qualquer ação a ser desenvolvida pelo governo deverá ser incluída no PPA na forma de um programa orçamentário a ser executado ao longo da vigência do Plano. Por outro lado, a

efetiva execução desse programa somente será possível com a sua subsequente inclusão na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o respectivo aporte dos recursos orçamentários necessários.

Portanto, a responsividade do governo às demandas da sociedade se dá, inicialmente, mediante a sua inclusão no PPA. Como a fase de discussão de quais demandas serão incluídas no PPA constitui um processo essencialmente político, ela está fora do âmbito do controle institucional. No entanto, as demais decisões e ações daí decorrentes, como por exemplo, a inclusão dos programas constantes do PPA nas LOAs dos exercícios subsequentes e a sua posterior execução, determinam um segundo nível de responsividade que passa a ser assunto afeto ao controle institucional e, como tal, pode (e deve) ser objeto de avaliação por parte dos tribunais de contas.

Está claro que a responsividade como processo político pressupõe, como ponto básico de funcionamento do sistema, que os parlamentares cumpram o seu papel de representantes da sociedade e promovam, na aprovação do PPA, o atendimento das demandas da sociedade, se não por vontade própria, mas por serem, também eles, *accountable* em relação aos seus eleitores.

Dessa forma, a consolidação das demandas sociais ocorre quando da sua programação e sistematização no PPA, ficando o seu atendimento vinculado à sua inclusão nas LOAs subsequentes e a sua efetiva execução vinculada à execução do orçamento. Daí, duas questões se impõem: (1) até que ponto o PPA reflete as necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade? E, (2) até que ponto os orçamentos anuais (LOAs) reproduzem os programas constantes do PPA?

Em relação à primeira questão, a resposta como já visto, se dá no nível político da representação democrática, estando fora do escopo do controle institucional. A resposta à segunda questão, no entanto, não só é possível no âmbito do controle institucional, como é extremamente relevante, pois constitui o próprio cerne da ação governamental. Trata-se, neste caso, de verificar a relação objetiva que se apresenta a cada período de tempo entre os instrumentos orçamentários, isto é, se e quanto daquilo que foi projetado no PPA está sendo incluído pelo governo na LOA e, mais que isso, quanto e como o que foi fixado na LOA está sendo ou foi efetivamente executado.

Em resumo, a responsividade irá nos dizer objetivamente, mediante a quantificação da relação entre os instrumentos orçamentários (e as demais relações daí decorrentes) quanto e como o governo e seus agentes estão fazendo aquilo com que se comprometeram, ou, em outras palavras, se o governo está cumprindo as suas promessas.

A comunicabilidade, por fim, pressupõe que os relatórios e pareceres devam seguir um padrão definido de análise e uma sistematização na divulgação das informações que permitam a sua comparação intertemporal, devam ser periódicos e cumprirem os prazos legais na sua apresentação, ter ampla difusão, estarem disponíveis, serem de fácil acesso e, principalmente, serem compreensíveis não só para os seus destinatários originais, mas, e principalmente, para os demais atores sociais interessados.

A partir dessa nova categorização, é possível fazer-se uma rápida revisão dos estudos e pesquisas realizadas nos últimos anos no país a respeito de como se desenvolve o controle promovido pelos tribunais de contas. Não se trata de uma revisão extensiva, mas de fazer um breve relato de como tem sido a atuação desses órgãos atualmente.

4 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De um modo geral, a atuação dos tribunais de contas no país tem-se restringido à dimensão gerencial e, nesta, ao controle de conformação, com incursões no controle de performance e, aparentemente, quase nenhuma ação em relação à dimensão democrática da

accountability.

Uma pesquisa exploratória realizada no início da década de 2000 abrangendo todos os vinte e sete tribunais de contas estaduais brasileiros, com o objetivo de identificar quais os que executavam auditorias de desempenho, revelou que à época “a grande maioria dos Tribunais de Contas Estaduais brasileiros não executa a auditoria de desempenho”, (BARROS, 2000 p. 213). Ademais, mesmo em relação aos que executavam esse tipo de auditoria (dez dos vinte e sete tribunais pesquisados), trinta por cento deles o faziam com restrições (op. cit. p. 167), evidenciando que o grande esforço do controle externo no Brasil não atingia sequer a integralidade da dimensão burocrática da *accountability*, dado que limitado ao componente da conformação. Observe-se que não há qualquer evidência documentada de que essa situação, de lá para cá, tenha se modificado substancialmente.

No que concerne ao componente performance da dimensão burocrática da *accountability*, a partir do início da década de 90, verificou-se um crescente esforço na implementação de métodos de avaliação de desempenho (Auditoria de Natureza Operacional), claramente focado nas teorias predominantes da nova gestão pública e suas propostas de reformas da gestão pública, ocorridas ao longo dos últimos 30 anos.

A atuação do TCU nesse aspecto tem sido ampla. Amparado no acordo de Cooperação Técnica entre o Governo do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, foi implantado o Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional, com o objetivo de aperfeiçoar a capacidade técnica do Tribunal na condução de auditorias operacionais e de avaliação de programas, e no monitoramento da implementação de suas recomendações. Não há como negar que tais esforços capitaneados pelo TCU representam um avanço em relação à postura tradicional de verificação da conformação. No entanto, esse avanço sofre resistência por parte dos tribunais de contas estaduais, nos quais, como já visto, as auditorias operacionais têm papel secundário na ação de controle. (BARROS, 2000)

Por outro lado, mesmo levando-se em consideração somente a dimensão burocrática da *accountability*, veremos que os incrementos no controle oriundos das novas práticas impostas pelas teorias gerencialistas e consubstanciadas pelas Auditorias de Natureza Operacional, são relativamente pequenos.

Em recente estudo apresentado por Albuquerque (2006), no qual o autor pesquisa como são realizadas as auditorias operacionais pelo TCU e quais os seus principais desafios, os resultados revelaram que a administração pública brasileira sequer possui os meios e ferramentas necessários para viabilizar o modelo gerencialista com base em desempenho, uma vez que:

Os desafios, como visto, se relacionam à necessidade da introdução de modelos de gestão de desempenho com base em dados, sistemas e indicadores de resultados, no âmbito da Administração Pública, mas, também, a fatores internos às EFS, de ordem técnica, estrutural e até cultural, que fazem desses órgãos muitas vezes avessos a mudanças significativas na sua missão e *modus operandi*. (ALBUQUERQUE, 2006 p.14)

Tal avaliação demonstra que mesmo no âmbito da sua dimensão burocrática, a *accountability* não se realiza completamente.

Outro trabalho recente produzido por Ceneviva e Farah (2006) que discute o papel que os sistemas de avaliação de programas e políticas públicas podem desempenhar na ampliação ou no aperfeiçoamento de mecanismos de controle da gestão pública, examinando como a implantação de sistemas de avaliação contribui para reduzir a assimetria de informações entre cidadãos e políticos e entre políticos e burocratas, trás conclusões bem eloqüentes. Assinalam os autores que para fiscalizar e controlar as ações governamentais os cidadãos precisam,

necessariamente, ter acesso à informação, e que o controle dos políticos e burocratas, fora dos períodos eleitorais, vincula-se à visibilidade e à divulgação dos atos do Poder Público. Nesse sentido, nas suas conclusões os autores enfatizam a necessidade de se reforçar os aspectos pertinentes à ampliação da *accountability* democrática ao afirmarem:

Como já enfatizado, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças-chave para a *accountability* de maneira geral, porém, nesse caso, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrar os agentes públicos. (CENEVIVA e FARAH, 2006 p. 16-17)

É inegável que a dimensão burocrática da *accountability* foi reforçada pelas reformas da gestão pública, principalmente pela introdução ou efetivação de controles internos e externos à administração, embora o mesmo não tenha ocorrido com a dimensão democrática da *accountability*. (PRADO E PÓ, 2007 p. 9).

A esse respeito, aliás, notórias são as críticas à ineficiência do sistema de controle brasileiro em relação às necessidades da nossa sociedade. Vignoli (2004, p. 380) ao focar o assunto, enfatiza a importância da dimensão democrática da *accountability* no seu componente de comunicabilidade, ao destacar a necessidade de que os tribunais de contas não só padronizem as suas interpretações das leis, mas estabelecerem critérios objetivos e transparentes de análise que permitam o cruzamento de informações.

Em relação à atuação do TCU nesse campo, merece menção o trabalho de Medeiros e Pereira (2006) realizado nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) responsáveis pelo acompanhamento e controle dos recursos aplicados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse estudo demonstrou que, por uma série de razões, o controle social é ainda incipiente e não efetivo. No entanto, o interessante do estudo foi a constatação de que o próprio TCU tomou a si o desenvolvimento de ações para o fortalecimento do controle social, entre as quais a promoção de eventos de Diálogo Público; a divulgação de cartilhas e de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e com formato de fácil compreensão; e a divulgação de canais pelos quais os cidadãos possam oferecer informações ao tribunal acerca de irregularidades no uso de recursos públicos. (MEDEIROS e PEREIRA, 2006 p. 9). O auspicioso aqui é verificar que medidas que nitidamente avançam em direção à ampliação da dimensão democrática da *accountability*, já são objeto da preocupação e da ação do principal órgão de controle do país. A frustração, por outro lado, é que não percebemos a mesma disposição nos demais tribunais de contas.

O que salta aos olhos em todos esses estudos e pesquisas, mesmo ao imaginarmos que as auditorias operacionais ou de desempenho contemplam uma evolução da ação fiscalizadora dos órgãos de controle (embora ainda cingida apenas à dimensão burocrática da *accountability*) é a constatação de que, com exceção do TCU, na grande maioria dos tribunais de contas brasileiros não se verifica, ao menos do ponto de vista da sua atuação formal, uma maior preocupação com a *accountability*, mesmo em relação à sua dimensão burocrática. Esses órgãos permanecem limitados aos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformação da ação dos agentes públicos (BARROS, 2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora possamos especular que a expressão “prestar de contas” tivesse, na sua origem, um significado próximo do que se pudesse entender por *accountability*, é notório que hoje *accountability* descreve um fenômeno cuja amplitude e profundidade está longe da nossa realidade de prestar contas. Estar longe da nossa realidade, todavia, não significa que não

devamos persegui-la como forma mesma de aprimoramento das nossas praticas e de garantia dos nossos ideais democráticos.

Mas a verificação que se impôs inicialmente foi que a sua compreensão não é simples. Para compreendê-la fez-se necessário estudar suas diferentes concepções para que, a partir daí, pudéssemos categorizá-la de forma a permitir uma análise mais objetiva da atuação dos tribunais de contas brasileiros e avaliar os seus relatórios e pareceres como instrumentos provedores das informações necessárias ao exercício da *accountability*.

Tal categorização, a par da diversidade de opiniões, definições e contextos, não se mostrou difícil, pois se trata, em última análise, da apreciação de um mesmo fenômeno. Assim, decompondo-se a *accountability* em duas grandes dimensões, a burocrática e a democrática e explicitando estas em seus respectivos componentes, torna-se possível empreender a análise objetiva da atuação desses tribunais.

Como pano de fundo desse esforço de categorização, a apresentação de uma breve revisão de estudos e pesquisas atuais, que não pretendeu ser extensiva, de como tem sido a atuação dos tribunais de contas nos últimos anos, nos permitiu ter uma noção, ainda que superficial, de como tem ocorrido o controle institucional promovido por esses órgãos e verificar que a dimensão democrática da *accountability* é, ainda, um objetivo distante e a ser fortemente perseguido.

A inferência que se pode extrair a partir de tais constatações, e que pode (e deve) conduzir estudos e pesquisas sobre o tema, é a de que, de um modo geral, os pareceres e relatórios dos tribunais de contas não aparentam não serem úteis como instrumentos para o pleno exercício *accountability* porque as análises e informações ali contidas não abrangem todas as suas dimensões.

Por fim, considerando que não só o termo, mas também a prática da *accountability* são questões novas para a sociedade brasileira, a realização de mais estudos e pesquisas nessa área permitirá, entre outras tantas questões, entendermos melhor a relação existente entre esses atores e como tornar mais transparente e efetiva a própria gestão pública. Por hipótese, a condição fundamental para que a atuação dos tribunais de contas seja efetiva e contribua para a melhoria da gestão pública é que seus relatórios, análises e pareceres reflitam as necessidades e expectativas de informações não só dos seus destinatários, mas, e principalmente, de forma mais ampla, da sociedade e do cidadão. Para tanto, é fundamental que, por um lado, entendamos melhor como se processa a relação entre a atuação dos tribunais de contas e o processo de *accountability* e como os pareceres e relatórios desses tribunais contribuem para o esse processo, e por outro, avaliar até que ponto os atores sociais exploram as possibilidades de realização da *accountability* a partir das informações produzidas por esses órgãos de controle.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A Experiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores com Auditoria Operacional: Limites, Tendências e Desafios**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, set. 2006.

_____, **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA. Salvador, 2006.

BARROS, Elizabeth Ferraz. **Auditoria de Desempenho nos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros**: uma pesquisa exploratória. Dissertação de Mestrado apresentada à FEA/USP em 1999. São Luiz: publicação independente, 2000.

BARZELAY, Michael. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/CENAP.PDF>.

BRASIL. República Federativa do. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1998.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo. Novembro de 2006.

_____, Ricardo & FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, nov. 2006.

DeHAVEN-SMITH, Lance & JENNE II, Kenneth C. Management by Inquiry: A Discursive Accountability System for Large Organizations. **Public Administration Review**. Vol. 65, nº 1, p. 64-76, jan./fev. 2006.

DeLEON, L. & DENHARDT, Robert B. The political theory of reinvention. **Public Administration Review**. Vol. 60, nº 2, p. 89-97, mar./abr. 2000.

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

GAO. United States General Accounting Office. **Government Auditing Standards 2003 Revision**. GAO-03-673G. Disponível em: <http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>.

_____. United States Government Accountability Office. **Government Auditing Standards. July 2007 Revision**. Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d07731g.pdf>.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Ano 5, nº 2. abr./jun. 2002.

KALDOR, Mary. Civil Society and Accountability. **Journal of Human Development**. Vol. 4, nº 1, p. 1-27. United Nations Development Programme. ONU, 2003.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Vol. 65, nº 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos & PEREIRA, Cláudia Vieira. **O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, set. 2006.

MEIER, Kenneth J. & O'TOOLE JR, Laurence J. Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. **Public Administration Review**. Vol. 2, nº 66, p. 177-192, mar./abr. 2006.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: 26. ed. Helvética, 1996.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, UFPR, nº 25, nov. 2005

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

_____. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**. Nº 11, p. 11-31, out. 2004.

OLIVIERI, Cecília. **O Controle Interno como Instrumento de *Accountability* Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, set. 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de. ***Accountability* em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo. Setembro de 2006.

PRADO, Otávio & PÓ, Marcos Vinícios. **Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública**. Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2007.

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2003.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Auditoria de Gestão – uma forma eficaz de promoção da *Accountability***. Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2007.

_____. **O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de *Accountability***. Anais do EnANPG-2008. Salvador, nov. 2008.

SALM, José Francisco & MENEGASSO, Maria Ester. **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo, set. 2006.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades do TCU 2º Trimestre de 1999**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/isc/relatorios/Atividades/1999-t2/GLOSS%C3%81RIO.htm>).

WEBER, Edward P. The question of accountability in historical perspective: From Jackson to contemporary grassroots ecosystem management. **Administration & Society**. Vol. 31, nº 4, p. 451-494, set. 1999.