

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JANAINA CAMELO HOMERIN

TÍTULO: A IMPOSSÍVEL TRADUÇÃO DO CONCEITO DE ACCOUNTABILITY
PARA PORTUGUÊS

Trabalho individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito de obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Gestão e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Franzese

SÃO PAULO

2016

RESUMO:

O presente trabalho interessa-se pelos motivos que justificam a perenização do uso do termo *accountability* em português. Desde a introdução do conceito nos debates acadêmicos brasileiros, no começo da década de 1990, até hoje, ainda não se chegou a um acordo sobre a expressão que melhor traduza o conceito em português. Encontram-se, na literatura brasileira, uma variedade de vocábulos que buscam traduzir *accountability*: controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização, entre outros. A escolha por um equivalente em português não é, portanto, aleatória e revela o significado e os limites atribuídos ao conceito. O artigo conclui que o conceito de *accountability* apresenta um caráter polissêmico e evolutivo intrínseco que dificulta sua tradução não só para português mas para vários idiomas.

PALAVRAS-CHAVE: Accountability – Responsabilização – controle da burocracia

ABSTRACT:

This paper looks into the motives that justify the perpetuation of the use of the expression *accountability* in Portuguese. Since the concept erupted in Brazilian academic debates in the early nineties until the moment, there has been no consensus regarding the expression that would better translate *accountability* into Portuguese. We find a variety of terms in Brazilian literature on public administration such as control, inspection, oversight or responsibility, among others. Choosing an equivalent expression in Portuguese is not random and points out the limits and the meaning accredited to the concept. This paper draws a conclusion that *accountability* is a polysemic concept still evolving, which makes it difficult to find an adequate equivalent expression in other languages.

KEYWORDS: Accountability – Responsibility – control over bureaucracy

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho interessa-se pelos motivos que justificam a perenização do uso do termo *accountability* em português. Desde a introdução do conceito nos debates acadêmicos brasileiros, no começo da década de 1990, até hoje, ainda não se chegou a um acordo sobre a expressão que melhor traduza o conceito em português. Encontram-se, na literatura brasileira, uma variedade de vocábulos que buscam traduzir *accountability*: controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização, entre outros. A escolha por um equivalente em português não é, portanto, aleatória e revela o significado e os limites atribuídos ao conceito. Em primeiro lugar, o artigo apresenta um breve panorama do debate sobre *accountability* entre especialistas brasileiros nos últimos 30 anos. Em seguida, o artigo busca retratar a disputa conceitual atual, demonstrando que a noção de *accountability* apresenta contornos evasivos mesmo no seu idioma original. À continuação, o artigo destaca que a indeterminação conceitual enseja algumas tensões entre os distintos elementos constitutivos da *accountability*. Por fim, o artigo conclui que o conceito de *accountability* apresenta um caráter polissêmico e evolutivo intrínseco que dificulta sua tradução não só para português mas para vários idiomas.

2. *Accountability* na administração pública brasileira

2.1. Surgimento do conceito de *accountability* na academia brasileira

Consta que a primeira referência ao termo no campo teórico brasileiro foi introduzida em 1990 no artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” publicado por Anna Maria Campos, pesquisadora da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV (EBAPE-FGV), na Revista de Administração Pública. Vale destacar que o texto havia sido escrito em 1987, quando o Brasil acabava de sair do julgo de uma ditadura militar e buscava concretizar a transição para um regime democrático. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte sobre os fundamentos políticos-institucionais que passariam a reger a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil estavam no auge.

A autora afirma que a motivação para escrever o referido artigo resultou da disposição de compartilhar sua trajetória de aprendizagem sobre o conceito desde que o descobrira, em 1975, cursando uma pós-graduação nos Estados Unidos. A escolha do título revela sua frustração na tentativa de encontrar um equivalente em português, após mais de uma década de reflexão. Na sua avaliação, a dificuldade é de ordem cultural e não semântica.

Desisti da idéia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990, p. 31).

Campos fundamenta sua análise do conceito de *accountability* em quatro pressupostos, que buscar cotejar ao contexto brasileiro para justificar sua tese da indisponibilidade de um termo equivalente em português. O pressuposto inicial da autora é que “nas sociedades democráticas mais modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos - e o serviço público - sejam responsáveis perante os cidadãos” (CAMPOS, 1990, p. 31). Em consequência, a pesquisadora associa o grau de adensamento democrático de uma sociedade ao desenvolvimento do conceito de *accountability*.

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990, p. 33).

O segundo pressuposto de Campos refere-se ao escopo da *accountability* a que deveriam estar submetidos os agentes estatais. Para a autora, a *accountability* extrapola os limites do controle tradicional da burocracia, na medida em que não pode se restringir à verificação da conformidade à normas vigentes e da alocação eficiente dos recursos públicos.

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas. Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos (CAMPOS, 1990, p. 34).

O terceiro pressuposto da análise de Campos trata dos sujeitos da *accountability* governamental. Para a autora, a expansão das estruturas burocráticas para o atendimento das necessidades sociais é inevitável e, portanto, exige a “proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública” (CAMPOS, 1990, p. 33). Assim, a *accountability* coloca no centro do controle não só o burocrata de carreira, mas todo agente que exerça uma função pública, incluindo assim políticos eleitos e dirigentes públicos¹ nomeados. A autora assume, assim, um posicionamento contrário ao paradigma weberiano clássico, superando a oposição entre os arquétipos de políticos e burocratas. Inclusive, na visão de Campos, o debate sobre *accountability* traz à tona a questão da representatividade dos burocratas (referidos aqui como servidores públicos).

Sob a falaciosa premissa de que administração e política são processos distintos, a prática da *accountability* por parte da burocracia oficial seria uma questão de desenvolver mecanismos burocráticos de controle. Ao reconhecermos que as burocracias têm de fato um papel ativo na formulação da política, entendemos que estávamos contando com um arcabouço defeituoso para o problema da *accountability*. Embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva a sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. A questão da representatividade dos servidores públicos foi trazida para o primeiro plano (CAMPOS, 1990, p. 33-34).

Finalmente, o último pressuposto que orienta a análise de Campos é que a *accountability* requer a participação qualificada da sociedade civil organizada, como elemento fundamental do aprofundamento da democracia.

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo

¹ A figura do dirigente público se refere aos ocupantes de cargos no alto escalão governamental, que gozam de considerável responsabilidade decisória, nomeados pelos políticos eleitos para dirigir organizações públicas. Configuram-se como um terceiro ator relevante na administração pública, além dos arquétipos do político e do burocrata de carreira. Para mais informações: DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Sílvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio; Regina Silvia Pacheco. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*, cap. 9. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

recomendações a partir dessa avaliação [...] O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público (CAMPOS, 1990, p. 35).

Campos afirma que o patamar de amadurecimento democrático da sociedade brasileira é inferior ao de outras sociedades o que determina a falta de apropriação do conceito de *accountability*.

O alto grau de preocupação com *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e cidadania organizada; explica-se pela diferença no estágio de desenvolvimento político dos dois países (CAMPOS, 1990, p. 35).

A pesquisadora atribui essa falta de amadurecimento a aspectos políticos e culturais resultantes do contexto histórico brasileiro, que associam “a um super-Estado, uma subcidadania”.

A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. Aceita-se como natural que alguns "direitos" constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário mínimo para os trabalhadores). A desigualdade é também considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado (CAMPOS, 1990, p. 36).

A partir deste diagnóstico, a autora discorre sobre as consequências da ausência da noção de *accountability* para a realidade da administração pública brasileira. Na sua visão, esta é uma grave lacuna, que impacta negativamente na relação entre a administração pública e seu público, marcada pelo desrespeito à clientela e ao erário por parte dos servidores, e por uma forte complacência dos cidadãos que assumem uma postura de tutelados.

2.2. Evolução do debate conceitual sobre *accountability* na literatura brasileira

Vinte e cinco anos se passaram desde a introdução do conceito de *accountability* no debate brasileiro sobre administração pública e o dilema de sua tradução permanece. Encontra-se, na literatura brasileira, uma variedade de vocábulos que buscam traduzir o termo em português: controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização, entre outros. A escolha da palavra em português revela o significado e os limites atribuídos ao conceito.

Diretamente inspirados pelo texto de Campos, os autores Pinho e Sacramento publicaram em 2009 um artigo intitulado “*Accountability*: já podemos traduzir para português? ”. O propósito dos autores é averiguar se, passados vinte anos desde o diagnóstico de Campos, as transformações sociais, políticas e institucionais que o Brasil experimentou forneceram os alicerces democráticos necessários ao florescimento do conceito de *accountability*.

Pinho e Sacramento encerram o artigo indicando que a resposta à pergunta formulada no título é inconclusiva. Para eles, ainda que os avanços conquistados com a redemocratização tenham aproximado a administração pública brasileira da tradução do termo, não se consolidou uma verdadeira cultura de *accountability* no Brasil, que ensejaria o enraizamento e a apropriação do conceito no léxico e nas práticas da administração pública.

Contudo, os autores destacam uma característica intrínseca ao conceito de *accountability* que contribui para a dificuldade de sua tradução. Após conduzir uma extensa revisão bibliográfica da produção acadêmica posterior à publicação do texto de Campos, os autores asseveram que “os estudos que a sucederam acrescentaram qualificações à palavra, evidenciando sua elástica capacidade de ampliação” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1354). Nesse sentido, Pinho e Sacramento avaliam que a própria compreensão do significado da *accountability* “tem caráter progressivo e inesgotável”.

Em que pese o conceito de *accountability* apresentar certa plasticidade, observa-se que muitos analistas brasileiros convergem no uso do termo ‘responsabilização’ como expressão equivalente, ressaltando a forte relação de agente-principal embutida no conceito.

Em suma, sendo um atributo de governos democráticos, a *accountability* ou responsabilização dos governantes, pode ser definida como o processo institucionalizado de controle político dos governantes que se estende no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 13-14).

Ceneviva e Farah contribuem para a consolidação do uso da expressão ‘responsabilização’ para qualificar o conceito de *accountability*, reforçando a abordagem teórica segundo a qual as autoridades políticas desempenham a função de agente de um principal, o cidadão, ao qual devem prestar contas (PRZEWORSKI et al, apud CENEVIVA e FARAH, 2012).

Todavia, os autores oferecem uma visão mais ampla sobre os mecanismos e os agentes públicos submetidos a *accountability*, ampliando os limites da relação agente-principal para além do controle político dos governantes eleitos.

Adota-se neste artigo uma noção de *accountability* bastante abrangente, que compreende os mecanismos de controle e fiscalização do poder público, sejam eles institucionais ou não institucionais. Porém, diferentemente da literatura que associa de modo automático transparência das informações governamentais à prestação de contas e à *accountability*, no âmbito deste trabalho, entende-se que o acesso à informação é uma condição necessária, porém não suficiente, para a responsabilização das autoridades e das organizações públicas. A responsabilização dá-se apenas mediante a incorporação de normas, regras e mecanismos aptos a punir os agentes públicos (CENEVIVA e FARAH, 2012, p. 1000).

Decorre que, além de convergir no emprego da expressão ‘responsabilização’ para remeter à *accountability*, Abrucio e Loureiro, por um lado, e Ceniva e Farah, por outro, concordam em mais dois pontos fundamentais. Ambas as duplas de autores salientam que o conceito de *accountability* somente se verifica na presença de regras e mecanismos de sanção, sem os quais não existe a possibilidade de uma responsabilização efetiva dos agentes públicos. Essa observação advém da constatação que, não raras vezes, o termo *accountability* é empregado no lugar de ‘transparência’ para denominar mecanismos com o potencial de reduzir a assimetria de informação entre agentes públicos e cidadãos. Estes autores alertam para o amálgama entre as duas noções. Ambas estão associadas dado que a transparência é uma condição da *accountability*, porém não são intercambiáveis. Dessa forma, torna-se especialmente relevante distinguir os elementos constitutivos do conceito de seus requisitos e instrumentos.

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability*, mas ela é um requisito fundamental. Em outras palavras, para a efetivação dos mecanismos institucionais de *accountability* faz-se necessário que "informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estejam disponíveis ao público" (OCDE,2002:11). A transparência ou a visibilidade dos atos ou omissões dos governantes é condição prévia para a efetivação dos mecanismos de *accountability*, uma vez que a democracia é governo do poder público em público (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 12).

3. A disputa conceitual na literatura internacional

3.1. A visão clássica da *accountability*: um conceito abrangente

Em razão do caráter evolutivo da noção de *accountability*, a literatura diverge acerca de seus limites. O’Donnell sugere que o conceito de *accountability* se inscreve na lógica de *checks and balances* entre os poderes públicos. Para ilustrar a relação de pesos e contrapesos, o autor estabelece uma distinção de acordo com a posição dos envolvidos no processo. O’Donnell opõe a *accountability* vertical, exercida pelos cidadãos, mediante “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não²” (O’DONNELL, 1998, p. 28) à *accountability* horizontal, exercida por organizações estatais sobre outras organizações estatais, ou com suas palavras:

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

De acordo com a perspectiva de O’Donnell, a dimensão vertical pressupõe uma relação entre desiguais, enquanto a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais.

Pouco tempo após a categorização proposta por O’Donnell, em outro texto clássico sobre a conceituação da *accountability*, Schedler afirma que *accountability* se tornou um termo da moda, utilizado inclusive fora do campo da administração pública por instituições financeiras, partidos políticos, jornalistas e ativistas de causas sociais, mas cujo significado permanece evasivo e seu alcance subexplorado. Assim como O’Donnell, Schedler propõe uma abordagem bidimensional para a compreensão do conceito, as duas dimensões representando as duas faces de uma mesma moeda: a *answerability*, obrigação dos agentes públicos de informar e prestar contas, e o *enforcement*, capacidade dos agentes de controle de impor sanções aos agentes públicos.

Para Schedler, dita estrutura bidimensional preserva a abrangência do conceito de *accountability*, que engloba outros conceitos amplamente definidos (ou no mínimo apresenta

² Os principais instrumentos da *accountability* vertical são as eleições, as reivindicações sociais livremente proferidas e a manifestação dessas reivindicações na mídia.

múltiplos pontos de contato e até de imbricação), tais como monitoramento, supervisão, controle, fiscalização, autocontrole, exposição pública e sanção (SCHEDLER, 1999, p. 14).

De acordo com o autor, as duas dimensões do conceito contemplam a realização de três características essenciais: informação, justificação e punição. As duas primeiras, informação e justificação, remetem à dimensão de *answerability*, na medida em que tratam da mesma obrigação dos agentes públicos de explicar e responder pelos seus atos. Já a característica da punição está associada à dimensão de *enforcement*. Nesse aspecto, a definição proposta por Schedler converge com a leitura dos autores brasileiros previamente citados, que conceituam a *accountability* por sua capacidade de responsabilizar os agentes públicos mediante o uso de sanções.

Não obstante, Schedler não propõe um modelo conceitual fechado e considera que a combinação entre as três variáveis é legitimamente fluida.

In experiences of political accountability, usually all three dimensions-information, justification, and punishment-are present. However, they do not form a core of binary "defining characteristics" that are either present or absent and that must be present in all instances we describe as exercises of accountability. They are continuous variables that show up to different degrees, with varying mixes and emphases. Furthermore, even if one or two of them are missing we may still legitimately speak of acts of accountability (SCHEDLER, 1999, p. 17)

Partindo dessa premissa, Schedler opina que *accountability* não é um conceito clássico, composto a partir de elementos nucleares, em cuja ausência o conceito não se verifica. Schedler opina que é possível aplicar o termo *accountability* a situações em que falte uma de suas dimensões intrínsecas (*answerability* e *enforcement*).

it is possible, in principle, to find instances where the idea of accountability is dissociated from one of its core dimensions-be it enforcement or answerability-without necessarily creating "diminished subtypes" of a accountability as a result. I conclude accordingly that accountability does not represent a "classical" concept displaying a hard core of invariable basic characteristics. Instead, it must be regarded as a "radial" concept whose "subtypes" or "secondary" expressions do not share a common core but lack one or more elements that characterize the prototypical "primary" category (SCHEDLER, 1999, p. 18).

Olhando para a perspectiva regional, vale ressaltar que o Centro-Latinoamericano de Administração Pública (Clad) oferece igualmente uma visão abrangente do conceito de

accountability. No entanto, para o Clad o conceito de *accountability* não apresenta um carácter bidimensional, mas sim multifacetado. São essencialmente cinco as formas de exercer a *accountability*, na perspectiva do Clad: a) pelos controles clássicos; b) pelo controle parlamentar; c) pela introdução da orientação para resultados; d) pela competição administrada³; e e) pelo controle social. As formas contempladas nas categorias c). e d). são inovações derivadas da teoria gerencial. Nessa lógica, ainda que o escopo atribuído à noção de *accountability* permaneça amplo, o seu exercício enseja um grau maior de concretude e definição. A abordagem gerencialista que norteia a visão do Clad requer o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação, a partir da construção de indicadores, com o propósito de viabilizar a verificação de desempenho dos agentes públicos na perspectiva de uma efetiva responsabilização. Ademais, ao destacar o controle social como uma das formas precípuas que pode assumir a *accountability*, o Clad vai ao encontro do anseio expressado por Campos no fim dos anos 80, ou seja, antes que o pensamento do *New Public Management* ganhasse a envergadura teórico-institucional que alcançou na década de 90, a respeito da contribuição determinante que a participação qualificada da sociedade civil imprime ao aprofundamento do regime democrático.

3.2. Riscos decorrentes da ampla conceituação de *accountability*

Mark Bovens, que se dedica ao estudo do conceito há duas décadas na universidade de Oxford, oferece um posicionamento e uma conceituação contra-majoritários. Na sua avaliação, a indeterminação dos contornos do conceito de *accountability* apresenta riscos tendentes a esvaziar seu significado. O autor parte da constatação que o termo é indiscriminadamente utilizado para se referir a coisas distintas.

In contemporary political and scholarly discourse ‘accountability’ often serves as a conceptual umbrella that covers various other distinct concepts. It is used as a synonym for many loosely defined political desiderata such as transparency, equity, democracy, efficiency, responsiveness, responsibility, and integrity (BOVENS, 2006, p. 08).

³ A competição administrada estabelece recompensas ou necessidades de correção da ação de organizações públicas a partir de uma correlação entre custos e qualidade (ABRUCIO, apud PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Em particular, Bovens considera que a teoria do *New Public Management* transformou o conceito de *accountability* em um “ícone”, atribuindo-lhe simultaneamente um valor de ferramenta e de objetivo.

What started as an instrument to enhance the effectiveness and efficiency of public governance, has gradually become a goal in itself. Nowadays, accountability has become a Good Thing, of which it seems we cannot have enough (Pollit, 2003, p. 89). As a concept, however, ‘accountability’ is rather elusive. It has become a hurrah-word, like ‘learning’, ‘responsibility’, or ‘solidarity’, to which no one can object. It is one of those evocative political words that can be used to patch up rambling arguments, to evoke an image of trustworthiness, fidelity, and justice, or to hold critics at a bay (BOVENS, 2006, p. 07).

A definição que Bovens propõe delimita os contornos do conceito de forma mais restrita, aprofundando a dimensão de responsabilização do agente público, consoante à abordagem agente-principal. O autor define *accountability* como a) a relação entre um ator e um fórum, em que b) o ator tem a obrigação de informar e justificar sua conduta e c) o fórum tem a prerrogativa de questionar e julgar, de forma que d) o ator está sujeito a consequências.

Ao restringir a *accountability* a uma relação de obrigação entre um agente e um principal, Bovens a distingue de alguns princípios (como transparência, responsividade e participação) e de instrumentos. Assim, as inovações gerenciais inspiradas pelo *New Public Management*, a exemplo de guias de serviços, cartas de princípios, pesquisas de avaliação de atendimento ou mesmo sistemas de monitoramento de indicadores, podem ser ferramentas, mas não constituem *per se* formas de *accountability*, posto que não existe uma relação formal entre atores.

A partir da delimitação restrita do termo *accountability*, Bovens almeja conferir mais significado ao conceito. O autor avalia que, se considerada em seu sentido amplo, próxima dos conceitos de transparência, eficiência ou responsividade, a *accountability* equipara-se a um postulado genérico cuja avaliação ao longo do tempo se torna difícil na ausência de um padrão de escala que permita a realização de análises empíricas comparativas. Depreende-se que uma preocupação acerca da avaliação da qualidade da *accountability* guia todo o esforço analítico de Bovens. Por essa razão, o autor formula um marco analítico para avaliar o impacto da *accountability*, partindo da premissa que ela deve atender a três principais propósitos: a). fornecer um instrumento democrático de monitoramento e controle da

atuação dos governantes, b). prevenir a concentração e o abuso de poder e c). favorecer a capacidade de aprendizagem e consequente efetividade da administração pública. Para cada propósito a atender, Bovens sistematiza o objetivo, os critérios e as perguntas que devem nortear a avaliação da *accountability*, conforme reproduzido no quadro abaixo.

a). Perspectiva democrática: soberania popular		
Objetivo	Principal critério de avaliação	Principais perguntas
Controlar os governantes	Possibilidade de monitoramento, avaliação e correção da atuação dos governantes, em termos de adequação e efetividade.	- Existem fóruns onde os governantes devam dar informações e prestar contas de suas atividades a sociedade em que estejam submetidos a sanções? - Os arranjos institucionais oferecem incentivos suficientes para que os governantes atuem em conformidade com o mandato que lhes foi democraticamente atribuído?
b). Perspectiva constitucional: equilíbrio entre os poderes		
Objetivo	Principal critério de avaliação	Principais perguntas
Prevenir a concentração e o abuso de poder	Contribuição dos fóruns de <i>accountability</i> para prevenir corrupção e outros abusos de poder.	- Os fóruns de <i>accountability</i> dispõem de informação adequada e suficiente? - Os fóruns de <i>accountability</i> dispõem de mecanismos de investigação? - Os agentes públicos têm incentivos suficientes para prestar contas de forma proativa e honesta?
c). Perspectiva de aprendizagem: retroalimentação da governança		
Objetivo	Principal critério de avaliação	Principais perguntas
Favorecer a aprendizagem por parte das organizações da administração pública e dos agentes.	Existência de estímulo para que organizações e agentes públicos aumentem seu conhecimento sobre o cenário e promovam mudanças.	- Os mecanismos de <i>accountability</i> promovem a circulação e disponibilização adequada de informação sobre as ações passadas e presentes da organização? - Os mecanismos de <i>accountability</i> incentivam a reflexão interna e garantem as condições para efetivar os resultados do processo de aprendizagem?

Fonte: Mark Bovens, *Analysing and assessing public accountability*, adaptado pela autora.

Em que pese Bovens proponha um marco analítico com o intuito de sistematizar as perspectivas de avaliação da *accountability* dos agentes públicos, o autor chama a atenção para o fato de que não se trata de uma categorização estanque. Na prática, as perspectivas podem se sobrepor ou até se contrariar, em alguns aspectos.

These perspectives need not always to point in the same direction. What is considered beneficial from one perspective may very well be judged detrimental from another perspective. For example, judicial review of laws and regulations may be considered as an adequate form of public accountability from a constitutional perspective, and at the same time as inappropriate from a democratic perspective because [...] it limits the exercise of popular sovereignty through the legislative branch. Similarly, overly rigorous democratic control may squeeze the entrepreneurship and

creativity out of public managers and may turn agencies into rule-obsessed bureaucracies. (BOVENS, 2006, p. 30).

3.3. O paradigma da *meaningful accountability*: uma proposta para restringir o conceito e valorizar seu significado

Mark Bovens alia-se a Thomas Schillemans na formulação de um novo prisma interpretativo para o conceito de *accountability*. A ideia é delimitar os parâmetros da *accountability* com o objetivo de proporcionar o melhor desempenho das ações públicas.

A more focused and substantively more meaningful process [...] aim to give accountability practices more added-value, both for actors and for forums, as a means of, essentially, establishing the extent to which public duties are performed appropriately and successfully (BOVENS e SCHILLEMANS, 2014, p. 676).

O paradigma da *meaningful accountability* propõe, portanto, que as atividades de controle se desenvolvam com vistas a garantir não a mera conformidade às normas vigentes, mas, principalmente, o cumprimento da missão precípua da organização: “is not about compliance with existing rules and regulations, but about whether the organization is effectively serving its mission and about whether, and how, improvements are necessary” (BOVENS e SCHILLEMANS, 2014, p. 680). A formulação de um modelo que se proponha a atribuir maior significado à *accountability* avança no aprofundamento da lógica do controle como ferramenta de apoio à gestão pública, visando alcançar melhores resultados para o cidadão.

O cerne do paradigma da *meaningful accountability* é, portanto, a qualidade da *accountability*. Para os autores, é preciso ressignificar o diagnóstico acerca das deficiências de *accountability*, que domina a produção acadêmica e o debate público sobre *accountability*. A partir de uma análise empírica exaustiva dos últimos vinte anos, Bovens e Schillemans concluem que o discurso da falta de *accountability* carece de fundamento e, principalmente, tem gerado uma série de efeitos negativos para a boa governança que, em última instância, afeta o cidadão. Os autores advogam por um esforço de qualificação da *accountability*, que implica considerar os arranjos institucionais, o contexto e as condições que conferem maior efetividade ao processo.

Notably, empirical analysis of apparent accountability deficits invariably reveal that allegedly unaccountable actors are scrutinized by a variety of, and in most cases, increasingly dense networks of more or less effective accountability mechanisms. The empirical evidence, however, also reveals that the increased focus on accountability has produced collateral damage in terms of excessive costs, red tape and negative effects on other important public values, such as effectiveness, efficiency, trust and learning [...]. This suggests that it would make sense, both in accountability studies and in practice, to focus more on the *quality* of accountability [...]. This approach necessitates a more careful look at the *design* of accountability mechanisms and practices and signals a shift in focus from demands for more (or less) accountability to questions about *what types* of accountability are relevant and the *conditions* and *contexts* in which they are effective (BOVENS e SCHILLEMANS, 2014, p. 674).

4. Os conflitos derivados da indeterminação conceitual

A relativa elasticidade do termo *accountability* expressa que o conceito não concluiu seu processo de conformação semântica. Em certa medida, podemos relacionar essa ambiguidade ao fato de que a *accountability* deriva e, ao mesmo tempo, influencia o contínuo movimento de complexificação da gestão pública. Conforme descrevem Aucoin e Heintzman:

All governments must now govern in a context where there are greater demands for accountability for performance on the part of a better educated and less deferential citizenry, more assertive and well organized interest groups and social movements, and more aggressive and intrusive mass media operating in a highly competitive information-seeking and processing environment. Central to the processes of accountability, however, is the fact that the various pressures on governments have led to changes in both governance and public management as governments have sought to respond to these several imperatives and demands (AUCOIN e HEINTZMAN, 2000, p. 2)

Outro elemento que ajuda a entender o caráter evolutivo do conceito de *accountability* é o fato de ele não apresentar um objetivo único ou facilmente delimitado. Pelo contrário, vimos que coexistem diferentes visões que atribuem à *accountability* propósitos mais ou menos abrangentes.

Não surpreende que um conceito multidimensional como o de *accountability* encerre tensões inerentes, derivadas da imbricação de suas finalidades. Observaremos abaixo que o ponto de

equilíbrio entre os diferentes elementos constitutivos que integram o conceito de *accountability* não é fácil de encontrar.

4.1. *Accountability* e controle

A função controle é central para o conceito de *accountability*. Não obstante, a própria noção de controle é multifacetada e está em evolução, podendo operar em diferentes âmbitos (interno ou externo), com diferentes propósitos (controle de legalidade, eficiência ou resultados) sobre diferentes atores (políticos eleitos, dirigentes públicos e burocratas de carreira). Dessa forma, compreender a dimensão do controle no âmbito da *accountability* requer distinguir entre os tipos de erros imputados à administração, posto que demandam abordagens e soluções diferentes.

No tocante aos agentes objeto de controle, Peters propõe três categorias analíticas para distinguir entre os tipos erros. Em primeiro lugar estão erros mais comuns, relacionados à uma atuação ineficiente da burocracia. Peters destaca que apesar de erros desta natureza acarretarem dificuldades para aqueles que são os clientes dos serviços públicos, eles não ensejam uma intervenção de ordem política dos escalões superiores da administração. Na maioria dos casos, Peters aponta que a solução mais adequada é de ordem gerencial, a exemplo de melhor supervisão, otimização de processos e ofertas de capacitação. O segundo tipo refere-se aos casos de abuso de poder. Peters chama a atenção para o risco perverso de que a imposição de regras e procedimentos de controle excessivamente rigorosos tenha por efeito promover a inação da administração, com pouco efeito para coibir abusos. Ponderando entre o risco de inação e a prevenção de abusos, Peters considera que a melhor estratégia é fortalecer os processos internos de verificação. Por fim, o último tipo de erro definido por Peters abrange os casos de ação inadequada e inação da administração. Nesses casos, a solução requer uma abordagem singularizada e adaptada às circunstâncias. Interessante observar que esta ideia de Peters aproxima-se do ideal da *meaningful accountability*, que preconiza uma abordagem sob medida a partir de uma análise de desenho institucional, contexto e condições específicas.

Apesar de propor categorias analíticas que apresentam diferentes enfoques para o exercício do controle da burocracia, Peters avalia que, na prática, o controle permanece atrelado à

lógica predominante de fiscalização, “in practice, governments have placed their money [...] and built a range of instruments to attempt to control the actions of public servants. They have invested relatively less time and energy in training about values” (PETERS, 2014, p. 217). Para Peters, a prevalência do enfoque em punição do agente público não promove as oportunidades de aprendizagem⁴ necessárias para que a *accountability* exerça seu potencial transformador em prol do aprimoramento dos resultados da administração pública.

Much of the discussion of accountability has been in terms of enforcement and even punishment. While that certainly has been the tradition in the efforts to control the public bureaucracy, it is not the only possible use [...] Monitoring the activities of these organizations also provides a good deal of information that can be used to improve their performance. Whether this is done through formal performance management methods or through less quantitative ways, accountability provides opportunity for learning. The learning opportunities are often forgotten in the rush to find and punish errors, but more effective governments will learn from any errors detected through the various accountability processes (Peters, 2014, p. 222)

Numerosos autores compartilham da opinião que a dimensão do controle embutida no conceito da *accountability* ultrapassa os limites de verificação de conformidade. Aucoin e Heintzman, por exemplo, salientam que ao buscar eliminar a discricionariedade dos agentes públicos o controle de conformidade pode ser prejudicial à melhoria de resultados.

In one sense, command and control systems served an accountability function in the sense of control, to be certain, but they meant to restrict the need for, or possibility of, discretion down the line. This is what ‘error-free’ administration means; errors are meant to be eliminated by not allowing for discretion and by prescribing in ever-increasing detail what must be done and not done. [...] Its great disadvantage, of course, is that it reduces the extent to which political or professional judgement can be exercised in pursuit of desired results or improved performance (AUCOIN e HEINTZMAN, 2000, p. 4)

Para Aucoin e Heintzman a *accountability* tem o potencial de ser uma força motriz na busca pela melhoria do desempenho da administração desde que se trate de um regime aprimorado de *accountability*, voltado para a boa governança.

We do not subscribe to the thesis that improved accountability and improved performance necessarily pull in opposite directions, although we recognize that this issue is often stated in this way and that failure to attend to the construction of an adequate accountability regime when designing new approaches to governance and public management to improve performance often lead to this very result (AUCOIN e HEINTZMAN, 2000, p. 2)

⁴ Note-se o alinhamento com a leitura de Bovens retratada anteriormente sobre o terceiro propósito da *accountability*: favorecer a capacidade de aprendizagem e consequente efetividade da administração pública.

4.2. *Accountability* e responsabilização

Um segundo conflito inerente à imbricação dos diversos elementos que compõem o conceito de *accountability* diz respeito à dimensão de responsabilização. Se em português o termo responsabilização vem se consolidando como expressão mais adequada para traduzir o conceito de *accountability*, na língua inglesa *accountability* e *responsibility* não são equivalentes intercambiáveis. Conforme alerta Peters:

Responsibility is another term that is sometimes used interchangeably with accountability. However, while accountability implies some external controls, responsibility involves internalized means of control (Bovens 1998). Responsibility is a more individually oriented concept of how to control the behavior of the public bureaucracy. Individual civil servants are assumed to be responsible either to the law or to individual codes of ethics, and may therefore be placed into conflict with their nominal political masters who may require them to undertake actions that civil servants consider inappropriate (PETERS, 2014, p. 212).

Em português, utilizamos a palavra única ‘responsabilização’ para traduzir os dois termos, *accountability* e *responsibility*. Em consequência, há o risco de que o uso do termo responsabilização tenda a orientar a compreensão que se tem no Brasil do conceito de *accountability* para uma dimensão mais voltada à pessoa do agente público do que à organização pública competente. Aucoin e Heintzman ponderam que o risco de desviar o foco da *accountability* de uma atuação orgânica, derivada de uma decisão político-institucional, para os indivíduos, em particular os do mais baixo escalão, tem um efeito tão ou mais negativo do que a impossibilidade de responsabilizar alguém por um erro.

In many circumstances, it is exceedingly difficult to assess individual accountability; hence the frustrations of citizens, legislators, executives or managers in not being able to hold ‘anyone’ to account for major breakdowns in performance when things go awry. Blaming the ‘system’ is less than satisfactory, especially when it is assumed that individuals who should be held to account are able to escape any personal consequences. An equally, or perhaps even more, perverse outcome occurs when superiors shift the blame to subordinates, particularly when this amounts to pushing accountability down to the lowest levels in the hierarchy or, in the case of shared governance and collaborative management, to partners or third parties. (AUCOIN e HEINTZMAN, 2000, p. 6)

Um exemplo clássico citado pelos autores, e igualmente observado no contexto brasileiro, é o da atuação da polícia. Diante de denúncias de práticas abusivas cometidas por policiais, pode haver dois níveis de responsabilidade sobrepostos: a do indivíduo e a da organização em que se insere. Avaliar os limites de cada uma não é tarefa fácil. No entanto, é comum

que as providências tomadas em nome da *accountability* da polícia perante aos cidadãos circunscrevam-se ao afastamento e a abertura de sindicância contra o policial envolvido. Ainda que seja imprescindível apurar os níveis de responsabilidade pessoal dos agentes públicos suspeitos de práticas abusivas de toda sorte, a existência de uma quantidade significativa de denúncias de conteúdo semelhante, em vários distritos e de forma recorrente ao longo do tempo, é um indicativo de um padrão de comportamento no âmbito da corporação para o qual convém que a organização pública atente. Considerando os três principais propósitos atribuídos ao conceito de *accountability* por Bovens, quais sejam, a). fornecer um instrumento democrático de monitoramento e controle da atuação dos governantes, b). prevenir a concentração e o abuso de poder e c). favorecer a capacidade de aprendizagem e consequente efetividade da administração pública, fica claro com este exemplo que os mecanismos de *accountability* não podem ser direcionados exclusivamente para a responsabilização dos indivíduos.

4.3. *Accountability* e responsividade

Um terceiro ponto de tensão derivado da indeterminação conceitual da *accountability* abrange a dimensão de responsividade. Espera-se que os agentes públicos sejam responsivos a uma variedade de grupos, com diferentes interesses. O componente de responsividade integrado ao conceito de *accountability* se apresenta, portanto, como mais um elemento multidimensional, tal como o controle e a responsabilização, o que torna o equilíbrio entre os elementos constitutivos da *accountability* difícil de encontrar.

Responsiveness is also used as a means of describing the need to exercise some control over public administration, especially from a democratic perspective. Public administration is meant to be responsive to the political leaders of their organizations, given that those political leaders have some form of mandate to legitimate their actions. Likewise, as public servants, members of public organizations should also respond to their clients, and to the public more generally. And as the making and delivery of public policies increasingly involves a range of social actors (Torfing et al. 2012) there are additional demands for responsiveness to those stakeholders in the process (PETERS, 2014, p. 214).

Peters afirma que o dilema da responsividade revela os limites da democracia representativa na medida em que os agentes públicos precisam equilibrar as demandas legítimas de vários grupos com os interesses da maioria. A responsividade, nessa perspectiva, contraria o

princípio da isonomia. Ademais, nessa disputa política, grupos mais bem articulados ou que gozam de mais influência tendem a garantir maior responsividade por parte dos agentes públicos.

The responsiveness of bureaucracies to their immediate stakeholders and to their clients does present, however, another problem for democracy. If one ideal of democracy is inclusiveness and equality then making public organizations responsive to only a limited number of individuals and interests appears to lessen that inclusiveness substantially. This narrowed inclusiveness can be justified in part by those groups being involved being differentially affected by the programs but there still does appear some democratic problem with this version of accountability. Similarly, emphasizing representative bureaucracy may imply that civil servants recruited from minority communities would favor that community rather than apply laws equally. This behavior would be responsive in some senses but certainly deny the equality sought in most governments (PETERS, 2014, p. 214).

Por fim, a responsividade esperada dos agentes públicos pode entrar em conflito com a técnica. Não raras vezes as organizações públicas desempenham funções altamente técnicas, a partir de decisões tomadas com base em diagnósticos complexos e visando resultados de longo prazo. É o caso, por exemplo, das políticas de manejo de áreas verdes. O que é visível para o cidadão é apenas uma parcela da problemática, como por exemplo o componente de paisagismo. No entanto, o manejo de áreas verdes envolve questões de alta complexidade, porém baixa visibilidade como uso do solo, tratamento de esgoto, cabeamento elétrico, entre outras coisas. Ser responsivo a demandas dos cidadãos em assuntos dessa natureza pode não conduzir aos melhores resultados.

5. Considerações finais

O presente artigo buscou demonstrar que o conceito de *accountability* é apresenta um caráter evolutivo e particularmente complexo que limita as possibilidades de encontrar um equivalente adequado em outro idioma. A título indicativo, nas principais línguas latinas (português, espanhol, francês e italiano) o termo é traduzido como ‘responsabilização’.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability. Relatório de pesquisa, 2004. FGV-EAESP/GVPESQUISA. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3104>. Acesso em 11/09/16.

AUCOIN, Peter e HEINTZMAN, Ralph. The dialectics of accountability for performance in public management reform. In *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the public service*. Mc Gill Queen's University Press, 2000.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European law journal*, 2007, vol. 13, no 4, p. 447-468.

BOVENS, Mark, et SCHILLEMANS, Thomas. *Meaningful Accountability*. The Oxford Handbooks of Public Accountability. Oxford University Press, 2014.

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

CENEVIVA, Ricardo e FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, 2012, vol. 46, no 4, p. 993-1016.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

DE BONIS, Daniel et PACHECO, Regina Sílvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio; Regina Silvia Pacheco. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*, cap. 9. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

O'DONELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, 1998, n. 44, p. 27-52.

PETERS, Brainard Guy. Accountability in Public Administration. In *The Oxford Handbook on Public Accountability*. Oxford University Press, 2014.

PINHO, José Antonio; SACRAMENTO, Ana Rita. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.