



Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens

Accountability in Public Administration: Theoretical Models and Approaches

Arlindo Carvalho Rocha¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir as diferentes abordagens da *accountability* frente aos diferentes modelos teóricos da administração pública. Trata-se de um estudo de natureza exploratória e analítico-descritiva no qual se buscou não só conhecer o significado da *accountability*, mas, e principalmente, compreender como e porque a *accountability* assume determinadas características quando vista à luz dos modelos de administração pública desenvolvidos por Ketll (2000) e por Denhardt e Denhardt (2007): o modelo clássico ou da Administração Pública Tradicional; o modelo da Nova Gestão Pública; e o modelo do Novo Serviço Público. Ademais, e como resultado dessa discussão, mostrar que as concepções desses modelos apresentam sistemáticos *deficit* de *accountability*. Nesse sentido, propõe-se, inicialmente, uma definição para a *accountability* como forma de desenvolver a discussão dos modelos teóricos considerados e, a seguir, como a *accountability* é concebida no âmbito de cada um desses modelos. Finalmente, considerando que a prática e o próprio conceito de *accountability* são questões novas no âmbito da sociedade brasileira, é necessário considerar os novos desafios propostos pelo tamanho e pela crescente complexidade das sociedades modernas aliados às novas visões da administração pública trazidas por esses modelos. Tais desafios exigem novas formas de agir e de pensar a *accountability* que, além de estabelecerem e reforçarem a confiança pública no desempenho governamental, o façam também, e principalmente, em relação ao serviço público e aos seus servidores.

Palavras chave: Accountability; Modelos teóricos; Administração pública.

ABSTRACT

This paper examines the approaches to accountability presented in different theoretical models of public administration and why the concept takes on determined characteristics in these different models: Traditional Public Administration; New Public Management; and New Public Service. Analysis reveals systematic lapses or deficit of accountability in all of these models. We begin by providing a general definition for the concept of accountability as a basis for developing the discussion of how accountability is treated in the context of each of these models. Given the fact that the practice of accountability and, indeed, the very concept of accountability are new issues within Brazilian society, consideration is given to new challenges posed by the size and growing complexity of modern societies in the light of the approaches to public administration embodied in the models under study. These challenges require new ways of thinking about and practicing accountability in order to establish and strengthen public confidence in government performance, in the public service and in public servants.

Key words: Accountability; Theoretical models; Public administration.

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina - e2acr@udesc.br

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem falado e escrito sobre *accountability*. Mas, nem sempre ao se tratar desse assunto o tema é abordado sob uma perspectiva correta. É comum observar-se a mistura de conceitos e abordagens relacionados a diferentes perspectivas e visões da *accountability* para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos do cotidiano da administração pública.

Um exemplo são as críticas à atuação e ao desempenho dos órgãos de controle, especialmente aos tribunais de contas no Brasil. Não é incomum ouvirem-se comentários sobre a sua ineficiência, ressaltando que tais órgãos só se preocupam em fiscalizar a conformidade da execução dos gastos públicos, deixando de lado outros aspectos importantes da atividade pública, em especial os resultados, efeitos e impactos desses gastos para a sociedade.

É certo que a maioria dos tribunais de contas limita-se à atuação focada nos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas, como demonstram várias pesquisas conduzidas junto aos tribunais de contas estaduais brasileiros (Barros, 2000; Abrucio, Arantes, & Teixeira, 2005). Mas, daí a classificá-los como ineficientes, uma vez que não respondem aos anseios de promoção da *accountability* daqueles que os imaginam atuando de forma “ampla e completa” em todos os aspectos “pertinentes” relacionados à atividade pública, é não entender a lógica e o referencial teórico, baseados nos quais os tribunais de contas foram criados, e que delimitam, ainda hoje, o seu funcionamento; é desconsiderar todo o aporte teórico que modelou a administração pública desde a sua origem; é desconhecer toda a construção teórica de Max Weber sobre as organizações burocráticas.

Por outro lado, afirmar que, com base na priorização do desempenho em detrimento ou em substituição ao controle dos procedimentos administrativos, representa e redenção e a reinvenção do governo pode ser perfeitamente coerente ao se imaginar (e teorizar sobre) o governo como uma grande empresa. Mas tal afirmativa parecerá descabida ao se considerar o governo sob qualquer outro ângulo que não o da esfera

privada, como parecerá também descabida se o governo for considerado como algo mais do que uma mera (ainda que complexa) organização burocrática.

Quando se focaliza a *accountability* fundamentada numa perspectiva mais ampla, com base não apenas nas suas formas e processos, mas em uma visão na qual surja como um instrumento a serviço dos ideais democráticos de um país, as posições daqueles que a vêem como um mero instrumento de controle de resultados, ou daqueles que a supõem como um mero controle de processos garantidores da prestação de serviços públicos eficientes, podem ser facilmente criticadas sob o argumento do desconhecimento e da desconsideração pela complexidade das funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas, nas quais mais do que governar, os administradores públicos têm o dever de buscar aquilo que Platão, Aristóteles e Cícero trataram de “o bem comum”.

E são críticas coerentes na medida em que se percebe que a administração pública não é constituída e não pode ser discutida sob uma única abordagem, isolada de seu contexto teórico e que, de igual forma, a *accountability* é concebida com base em variados espaços e modelos, e não pode ser vista como um fenômeno único ou mesmo homogêneo e isolado do contexto administrativo que lhe dá sustentação.

Mas, então, quem tem razão? Embora não se pretenda responder a essa questão, é fácil vislumbrar, ao se analisarem as concepções teóricas dos modelos de administração pública, que cada um deles apresenta diferentes perspectivas e visões dos variados espaços e contextos administrativos em que a *accountability* é assumida. Porém, em todos eles ocorrem circunstâncias em que não é possível perceber ou definir de que forma e para quem a *accountability* é ou será possível. Daí, ser da essência deste trabalho (1) buscar compreender como e por que a *accountability* assume determinadas características quando vista sob a ótica de diferentes modelos teóricos da administração pública; e (2) mostrar que, a par das diferentes abordagens presentes em cada um dos modelos estudados, todos eles apresentam *deficit* de *accountability*.

Trata-se, portanto, de um estudo de natureza exploratória e analítico-descritiva, no qual se busca não só conhecer o significado da *accountability*, mas, e principalmente, compreender e distinguir as suas diferentes abordagens no âmbito dos três modelos de administração pública discutidos: o modelo clássico ou da Administração Pública Tradicional (APT); o modelo da Nova Gestão Pública (NGP); e o modelo do Novo Serviço Público (NSP).

Com base nesse objetivo, este artigo está organizado em seis partes que se iniciam nesta introdução. Na segunda parte discute-se o conceito da *accountability* como forma de avaliação e responsabilização dos agentes públicos. A terceira, a quarta e a quinta partes são dedicadas à apresentação e à discussão de cada um dos três principais modelos teóricos da administração pública, suas abordagens e *deficit* de *accountability*. A sexta parte do artigo é composta de uma síntese dessa discussão. Na sétima 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 ainda envolvem a *accountability*, mormente em face das novas propostas e abordagens teóricas que estão a exigir novas formas de agir e pensar a *accountability* que restabeleçam e reforcem a confiança pública não só no desempenho governamental, mas, e principalmente, no serviço público e nos seus servidores. Finalmente, a oitava parte contém as referências bibliográficas utilizadas para a elaboração deste artigo.

2 ACCOUNTABILITY, UMA DEFINIÇÃO

A democracia conforme se entende hoje, assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos. Se, anteriormente, os soberanos eram os detentores do poder absoluto sobre seus súditos e somente respondiam por seus atos perante Deus, os representantes políticos nos estados modernos devem responder por seus atos perante o povo que os escolheu. Numa democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo. (Bobbio, 2007).

Essa evolução, no entanto, trouxe consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram. Daí, um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

É Bobbio (2007, p. 146) quem afirma que, “toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático”.

Também Schedler (1999), ao escrever sobre o tema, questiona: “Qual é a essência da política? Qual é a principal variável da ciência política?” E ele mesmo responde: “O senso comum nos dá uma resposta clara: é o poder.” E completa: “Mas como já sabiam os teóricos clássicos: na política, primeiro vem o poder, em seguida, a necessidade de controlá-lo”. Schedler (1999) afirma que os pensadores políticos têm se preocupado em saber como manter o poder sob controle, como domesticá-lo, como evitar abusos, como submetê-lo a determinados procedimentos e regras de conduta. Para ele a *accountability* tornou-se o termo da moda porque expressa a preocupação contínua com a vigilância em relação ao exercício do poder e as consequentes restrições institucionais sobre o seu exercício.

No entanto, se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos, entre os quais a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões. Mas significa, também, uma série de obrigações sociais, entre as quais a de participar daquelas atividades diretamente vinculadas à seleção dos governantes e

da vigilância sobre as suas ações. Nesse sentido, a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (Roberts, 2004).

No entanto, a participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir daí, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas públicas. “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.” (IPEA, 2010b, p. 194). Daí, a necessidade de cobrar respostas dos agentes públicos em relação aos anseios e às demandas da sociedade.

De acordo com Schedler (1999), a *accountability* como forma de cobrar respostas dos governantes ocorre exatamente porque existem deficiências nas informações que são passadas ao público, “Nesse caso, a *accountability* (como *answerability*) pretende criar mais transparência em relação ao exercício do poder”. E completa: “Se o exercício do poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder.” (Schedler, 1999, p. 25).

Mas, o que significa, efetivamente, a *accountability*? O conceito tem sido tratado na literatura de forma abrangente e variada. No entanto, a carência de um significado mais preciso e de uma delimitação teórica mais clara, conforme já salientado por Ceneviva (2006), tem dificultado o seu entendimento e a sua discussão no país.

Buscando uma compreensão melhor do conceito de *accountability*, Pinho e Sacramento (2008) empreenderam uma consulta aos dicionários de inglês, língua da qual se originou o termo, para daí extrair um significado passível de tradução e verificação em dicionários do tipo Inglês – Português.

Trabalhando com os dicionários Oxford Advanced Learner’s Dictionary, Merriam Webster’s Collegiate Dictionary, Learner’s Dictionary of Current English e, posteriormente

com os de Inglês-Português, Vallandro e Vallandro e o Michaelis Dicionário Prático, os autores concluíram:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (Pinho & Sacramento, 2008, p. 2).

Uma noção de *accountability* amplamente aceita diz respeito “al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a um organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma” (CLAD, 2000, p. 329).

No plano geral, a *accountability* se realiza no processo eleitoral, com o cidadão exercendo o seu poder para eleger os seus governantes e representantes. Porém, ela também se realiza no dia a dia da atuação dos agentes e das organizações públicas. E ocorre não só baseado nas diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do estado, mas também mediante o 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 (O’Donnell, 1988; Mainwaring, 2005; Rocha, 2008).

Esses dois planos de ação da *accountability* foram originalmente propostos por O’Donnell (1998) na atual clássica divisão em *accountability* vertical e horizontal. Na primeira, a sociedade exerce o seu poder de premiar ou punir seus governantes e representantes mediante a sua manutenção ou retirada do poder por intermédio do voto direto em eleições livres, entre outros mecanismos de pressão política. Já a *accountability* horizontal é definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e, principalmente, pela existência de agências estatais com poder, vontade e capaci-

tação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais. (O'Donnell, 1998).

A questão do significado da *accountability* vertical e horizontal, suscitada pela divisão proposta por O'Donnell (1998), tem sido tema de discussão nos meios acadêmicos, como o fez Schmitter (ano 1999, como citado em Kenney, 2005, p.61) ao argumentar que atores não governamentais, tais como a mídia, associações de classe, movimentos sociais, grandes empresas etc. deveriam ser incluídos como partícipes na *accountability* horizontal. O'Donnell (ano, 1999c como citado em Kenney, 2005, p.61), por seu turno, afirma que a sua classificação de *accountability* vertical e horizontal corresponde a uma distinção entre estado e sociedade. Assim, a *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, enquanto a *accountability* horizontal é exercida no interior do próprio estado pelas diversas agências estatais. (Kenney, 2005). Portanto, a *accountability* vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade, enquanto a *accountability* horizontal é produto de agências internas ao estado.

Mainwaring (2005) apresenta classificação semelhante. Sua proposta distingue a *accountability* eleitoral (ou dos eleitores) da *accountability* intraestatal. Essa classificação, segundo o autor, é paralela à de O'Donnell (1998), porém escoimada da conotação hierárquica e de independência que tal metáfora sugere, sem misturar os agentes da *accountability* (estado vs. sociedade), mas preservando a natureza da relação (horizontal vs. vertical). No que diz respeito à *accountability* intraestatal, o autor explica que ela é usualmente dividida em três tipos. O primeiro reflete relações do tipo "principal-agente", nas quais um superior hierárquico (principal) designa um subordinado (agente) para cumprir uma determinada tarefa. O segundo tipo é constituído pelo sistema legal que estatui freios e limites à atuação dos agentes e está a cargo do Judiciário. Por fim, o terceiro tipo é constituído pelos órgãos e entidades com a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas, a exemplo dos sistemas de controle interno e dos tribunais de contas no caso brasileiro. O autor também aponta que quaisquer formas de con-

trole, mesmo não dispondo da capacidade de sanção direta em relação aos agentes públicos, podem ser consideradas mecanismos de *accountability* desde que acionem, de alguma maneira, mecanismos formais de sanção.

Miguel (2005), seguindo a mesma linha de raciocínio, aduz que a *accountability* diz respeito à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que exerceram bem os seus mandatos e destituindo aqueles que não o fizeram. E acrescenta que o exercício da *accountability* se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, sobretudo, por meio da prestação de contas que os representantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredicto.

Também Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) definem *accountability* como "mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados". Classificações constituídas de forma semelhante podem ser apontadas nos trabalhos de Kenney (2005), Smulovitz e Peruzzotti (2005), entre outros.

A *accountability* pode ser entendida, ainda, como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos, que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados e os de carreira, em razão do *múnus* público que lhes é delegado pela sociedade (Rocha, 2008).

Dessa forma, pode-se estabelecer um conceito para a *accountability* que enquadre tanto a perspectiva política do uso do poder delegado, isto é, a *accountability* vertical associada ao processo eleitoral, quanto a perspectiva institucional do controle administrativo da ação governamental e da consequente prestação de contas dos gestores públicos e sua sujeição às sanções, ou seja, a *accountability* horizontal associada ao controle institucional durante o mandato (O'Donnell, 1988; Abrucio & Loureiro, 2004).

Nesse sentido, Rocha (2008, p.3), ao sintetizar várias definições, aponta a *accountability* como a "responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade", desde que se estabeleça que a responsabilização se dê mediante algum tipo

de sanção. Portanto, a *accountability* se realizará “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de sanção, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público.” (Rocha, 2008, p. 3-4).

Importante observar que o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability* caracteriza uma responsabilidade objetiva. Diferentemente da responsabilidade subjetiva, que vem de dentro da pessoa e se baseia na moralidade e na ética, a responsabilização presente na *accountability* é objetiva, isto é, determinada por uma pessoa perante outra. E se tal responsabilidade “não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida ‘de fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável”. (Campos, 1990, p. 3-4).

De qualquer forma, como alertam Pinho e Sacramento (2008, p.07), a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e, portanto, não se esgota. A cada vez que é estudada, acrescentam-se qualificações ao termo“ evidenciando a sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*.”

Como proposição, pode-se tomar que a *accountability* como conceito é central para a administração pública, e a sua existência como processo é fundamental para a preservação da democracia. Todavia, há que se considerar que a *accountability* não é tão simples quanto parece, pois em cada contexto em que é definida parte de premissas diferentes, que devem ser conhecidas e reconhecidas para que se possa, de fato, compreendê-la.

Nesse sentido, ao se estudar a *accountability* com base nas diferentes visões da administração pública, consubstanciadas nos três principais modelos teóricos desenvolvidos por Ketll (2000) e por Denhardt e Denhardt (2007), vê-se que a cada um deles corresponde uma abordagem específica de *accountability*, as quais serão os objetos da discussão ao longo dos próximos tópicos.

Por outro lado, é pertinente fazer-se uma ressalva sobre a utilização de modelos para estudar fenômenos complexos. Conforme alertam Salm e Menegasso (2009), “A tentativa de agrupar as práticas administrativas sob grandes categorias tem sido muitas vezes frustrante. [...]. 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. (Salm & Menegasso, 2009, p. 104).

Assim, ainda que com a utilização de modelos se possa, eventualmente, deixar de considerar partes da realidade, seria muito difícil, quando não impossível, estudarem-se fenômenos complexos da magnitude da administração pública, se simplificações e modelos não fossem possíveis. Por óbvio, pois, a escolha de modelos carece de justificação. Resta ponderar, no entanto, sobre a escolha dos modelos propostos.

A adoção dos modelos da Administração Pública Tradicional e da Nova Gestão Pública, inicialmente desenvolvidos por Ketll (2000), se justifica por serem modelos amplamente aceitos no meio acadêmico e que articulam a administração pública de forma bastante completa. Por outro lado, a opção pelo modelo emergente proposto por Denhardt e Denhardt (2007), o do Novo Serviço Público, é importante não só pela visão acurada e crítica que estes autores têm do modelo da NGP, mas, e principalmente, pela contribuição teórica e pelo enriquecimento conceitual que trazem ao debate, não só em relação aos dois modelos anteriores, mas também em relação ao modelo que defendem.

Por fim, cabe ressaltar que a par da discussão que é travada nos meios acadêmicos sobre a pertinência das classificações da *accountability* apresentadas pelos vários autores, e muito bem realçada por Ricardo Ceneviva (2006), considerar-se-á, para efeitos deste artigo, como *accountability* social aquela exercida diretamente pela sociedade (cidadãos e entidades da sociedade civil, inclusive imprensa) sobre os agentes públicos eleitos, nomeados e permanentes; e como *accountability* institucional aquela exercida pelo aparato do estado (poderes e órgãos) sobre os seus próprios órgãos e agentes. Tal utilização, no entanto, serve apenas para argumen-

tação e diferenciação do que se quer expressar, sem nenhuma pretensão de discutir ou validar a classificação em si. Assim, a *accountability* será institucional quando o processo de avaliação e responsabilização se der no âmbito do próprio estado; será social quando praticado fora dos limites estatais.

3 A ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL

Os fundamentos conceituais sobre os quais se consolidou o modelo teórico da APT são, em boa parte, decorrentes do pensamento de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber (Behn, 1998). Esse modelo 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 & Menegasso, 2009, p. 105).

De modo geral, a lógica que delinea o modelo é concebida com base na premissa de que há – e deve haver – uma perfeita distinção entre a decisão política, a qual é responsabilidade dos líderes políticos eleitos, e a execução das políticas públicas, a qual é da responsabilidade dos administradores. Nesse caso, os administradores são fundamentalmente responsáveis pelos processos de implementação das políticas e respondem por essa implementação perante os líderes políticos. Nas palavras de Behn (1998, p.28):

O Poder Legislativo estabelece regras gerais para serem seguidas em vários processos, e unidades reguladoras em várias agências do executivo codificam-nas com regulações mais detalhadas. A seguir, a agência passa a manter alguns registros, para demonstrar que segue tais processos fiel e consistentemente, podendo eventualmente emitir um relatório resumido de tais registros. Ao mesmo tempo, auditores examinam tais registros detalhadamente, verificando se todos os processos foram realmente seguidos (e detectando qualquer comportamento desonesto). Outros – jornalistas, organizações de vigilância e *stakeholders* – também escrutinam a agência com bastante cuidado, identificando as instâncias onde a agência falhou ao implementar seus pró-

prios processos. E quando um padrão de erros emerge, ou um caso particularmente notório é identificado, ou um erro pequeno mas atraente é descoberto, comitês legislativos realizam audiências e adotam ações corretivas.

Nesse modelo a *accountability* se caracteriza por uma visão hierárquica, formal e jurídica da gestão pública. Essa visão se assenta no pressuposto de que os administradores não agem e não devem agir discricionariamente. Em vez disso, devem agir de forma absolutamente impessoal (ou seja, de forma completamente profissional e totalmente desvinculada de qualquer viés político ou ideológico) na implementação das leis, das regras e das normas estabelecidas pelo Legislativo e seus agentes eleitos, pelos seus órgãos e agências e pelos tribunais, buscando as melhores práticas administrativas.

A ideia que baliza a concepção da *accountability* na APT é a de que o bom resultado de uma política pública é a consequência do acerto da decisão política sobre qual política pública deva ser implementada, combinada à sua boa implementação e posterior condução de forma correta. Como consequência, não há a necessidade de submissão dos agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) ao processo de *accountability* social, dado que a eles não compete discutir e decidir sobre as políticas públicas, mas tão somente implementá-las de acordo com as leis e regras procedimentais, bastando, neste caso, para garantir o bom funcionamento do sistema, que sejam *accountable* quanto à conformidade com as regras e procedimentos estabelecidos (*accountability* institucional)

A APT concentra-se em assegurar, portanto, a *accountability* social apenas em relação aos agentes eleitos, e apenas foca sobre os administradores a *accountability* institucional, já que se espera que sigam os padrões e estejam em conformidade com regras e procedimentos estabelecidos. Daí, para que a *accountability* institucional se realize, há a necessidade de se estabelecerem padrões de ação objetivos, os quais são fixados pela lei, pelos regulamentos e pelas normas procedimentais. Ademais, todo o processo é concebido e conduzido, após a existência de controles externos.

Esta continua a ser, de certa forma, a explicação para a atuação focada nos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformidade das despesas públicas que determina a atuação da maioria dos órgãos de controle, pois representa, ainda hoje, a visão mais comumente associada à *accountability* e à responsabilização dos agentes públicos (Denhardt & Denhardt, 2007).

Em resumo, no modelo da APT a *accountability* é hierárquica e concebida com base na distinção entre a decisão política, sob a responsabilidade dos líderes políticos eleitos, sobre quais e como determinadas políticas públicas serão implantadas, e a implementação e execução dessas políticas públicas, cuja responsabilidade é dos administradores públicos nomeados e permanentes. Nesse caso, os administradores são basicamente responsáveis pelo processo de implementação das políticas e respondem por essa implantação perante os líderes políticos. Já estes últimos, como responsáveis pela decisão política de qual e como a política pública deverá ser implantada, serão *accountable* perante os eleitores.

A coerência da abordagem da *accountability* no modelo se dá, portanto, depois da concepção de que o resultado de uma política pública é a consequência do acerto da decisão política combinada à sua correta implementação. Nesse caso, a *accountability* sobre a decisão política (social) combinada à *accountability* sobre o processo (institucional) será suficiente para garantir o resultado esperado.

A questão que se impõe é que, ainda que se pudesse considerar como real a separação entre política e administração, e mesmo que se considere que o administrador sempre irá implementar a política pública da melhor forma possível, ainda assim, não se teria, necessariamente, a certeza de que os resultados esperados estão sendo (ou foram) obtidos. Há, portanto, de fato, permeando a concepção teórica do modelo, um *deficit* de *accountability* institucional, isto é, a falta de previsão em relação à avaliação da consecução dos objetivos propostos e obtidos ao longo da implementação das políticas públicas.

Essa concepção de administração pública refletida no modelo da APT, 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 & Menegasso, 2009).

4 A ACCOUNTABILITY NA NOVA GESTÃO PÚBLICA

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 (Salm & Menegasso, 2009), apresenta, num certo sentido, a mesma dependência de medições objetivas e controles externos que caracteriza a APT. A diferença está, em primeiro lugar, no pressuposto de que a burocracia tradicional é ineficaz porque seus controles focam recursos e não resultados. Para os defensores da NGP, controlar os processos em vez dos resultados conduz à ineficiência. Para escapar dessa ineficiência, afirmam, 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 ao reconceituar o cidadão como “consumidor” e “cliente”. A ênfase na ação de governo, afirmam os defensores do modelo, deve ser a de atender as preferências de seus clientes, expressas nas demandas dos consumidores pelos serviços oferecidos.

Por fim, em terceiro lugar, e de certa forma decorrente das anteriores, está a ênfase em privatizar, sempre que possível, a oferta dos serviços públicos e tornar o fornecedor privado desses serviços o responsável pela sua prestação perante o consumidor final (Denhardt & Denhardt, 2007). Há, portanto, uma mudança da perspectiva pela qual se olha a *accountability*, abandonando-se uma visão fundamentalmente pública para adotar-se uma visão essencialmente privada. A *accountability* se caracteriza, nesse modelo, por uma visão tipicamente de mercado.

Nos limites do mercado, isto é, na esfera de ação da empresa privada, os resultados são o combustível que movimenta e direciona a empresa. E nesse ambiente, o administrador-empresário é o modelo. Esse administrador tem, por imposição da sua própria condição de empresário, ou seja, de um administrador que tem por objeto a empresa e por objetivo levá-la a apresentar os melhores resultados possíveis, grande autonomia e poder de decidir quais as melhores formas de agir para atingir seus objetivos. No entanto, quando os defensores da NGP afirmam que o modelo de mercado é superior ao modelo burocrático do setor público e, portanto, aquele deve ser emulado por este, estão propondo, também, que se emule o seu modelo de administrador-empresário. Por conseguinte, rompem o paradigma tão caro à APT da dicotomia entre a política e a administração, até por considerarem-no artificial na sua concepção e inexistente na prática. Ou seja, para os teóricos do modelo da NGP a implementação de qualquer política pública sempre irá exigir do administrador decisões políticas e, portanto, poder discricionário. Sua argumentação enfatiza o raciocínio defendido por Behn (1998) para quem a implementação de qualquer política pública é inerentemente política, sendo impossível separar a administração da política e a administração do estado. Nas palavras do autor: “Administração não é só uma questão de eficiência e regras racionais; mas envolve inerentemente escolhas políticas, [...] Não importa o quanto tentem os líderes políticos do executivo e legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas que serão aplicáveis a todas as situações.” (Behn, 1998, p.16).

Portanto, os teóricos da NGP argumentam e defendem que a discricionariedade por parte do administrador público é não só desejável como necessária, já que estando na ponta do processo, é ele que tem as melhores condições de conhecer e atender, de forma imediata e com os melhores resultados, os desejos dos seus “clientes” e “consumidores”. Por consequência, defendem não ser razoável do ponto de vista administrativo, nem eficaz do ponto de vista dos resultados, determinarem-se, a priori, regras e procedimentos a serem rigidamente se-

guidos pelos administradores. Nem que se fixem, quando da formulação de uma política pública, metas detalhadas a serem cumpridas pelos vários órgãos e agências incumbidas da sua implantação. (Behn, 1998). O mais razoável e eficaz em ambos os casos, é dar autonomia ao administrador e permitir que as metas sejam fixadas pelos próprios órgãos e agências, ainda que negociadas politicamente.

O modelo da NGP concentra-se em assegurar os resultados da ação do governo, ainda que para tanto – ou exatamente por conta disso – a rigidez dos padrões, das regras e procedimentos possa e deva ser quebrada. Por outro lado, há também aqui, a necessidade da existência de controles externos e de que se estabeleçam padrões de medição objetivos para que a *accountability* se realize. Agora já não mais baseados na lei, nos regulamentos e nas normas que definem e estabelecem procedimentos, mas sim em padrões de desempenho e nos resultados esperados.

Importante observar, portanto, que o modelo pressupõe um alto grau de discricionariedade na ação dos agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes), mas não prevê nem explicita os mecanismos pelos quais tais agentes serão *accountable* em relação à sociedade (*accountability* social) quanto às decisões políticas que venham a tomar. Todavia, também é importante observar que tais mecanismos são considerados e explicitados em relação aos resultados apresentados, na forma de auditorias de desempenho (*accountability* institucional) efetuadas pelos órgãos de controle do estado. (Barzelay, 2002).

Outro aspecto a salientar é que a concepção do modelo não expressa uma maior preocupação com a *accountability* institucional quanto à conformidade das ações às leis e aos regulamentos. Ao contrário, considera-a pouco relevante e, em geral, inibidora da ação pró-ativa do administrador.

A discricionariedade, aliás, é um aspecto que preocupa os juristas que se dedicam ao estudo da administração pública. Segundo Dallari (2006), quando a lei confere ao agente público uma competência discricionária, que, pela sua própria natureza pressupõe uma pluralidade

de decisões e/ou comportamentos, os desvios de poder, isto é, os atos praticados com finalidade diversa daquela anunciada, são facilitados. E os desvios de poder, completa Dallari, para além do vício jurídico, agregam o vício ético, a intenção de enganar, pelo que são violados, simultaneamente, os princípios da legalidade e da moralidade. (Dallari, 2008).

A visão de *accountability* posta nesse modelo merece a crítica de Bovens (2006). O autor considera que, segundo a ideologia da NGP, a *accountability* é ao mesmo tempo um instrumento e um propósito em si, pois além de um instrumento para medir a eficiência/eficácia do governo, gradualmente passa a ser o próprio objetivo do governo.

Uma das principais críticas ao modelo, no entanto, diz respeito à sua filosofia de mercado, isto é, à perspectiva de subordinação do aparato do estado às concepções e atitudes 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 & Denhardt, 2000; Salm e Menegasso, 2009).

A conclusão é que a concepção da *accountability* no modelo da NGP parte da premissa de que a implementação de qualquer política pública exige do administrador um alto grau de discricionariedade. E esta é necessária para que ele possa atingir os resultados desejados. A ação dos administradores é verificada e avaliada não nos processos, mas sim pelos resultados que venham a apresentar.

A coerência da abordagem da *accountability* no modelo se dá depois da concepção de que é o resultado que determina o rumo da ação. O resultado é o objetivo da ação governamental. Para tanto, é fundamental que o administrador tenha a possibilidade de decidir sobre quais resultados deve atingir e qual a melhor forma de atingi-los, e responda pelo sucesso ou insucesso da sua empreitada. Mas, nesse caso, como questiona Behn (1998), há que se ter muito claro: (1) se todos estão dispostos a aceitar, como regra geral, que os fins justificam os meios. Isto é, ao se “flexibilizar” a aderência estrita do administrador às leis e normas procedimentais estabelecidas, e na ausência de mecanismos concretos e

específicos de *accountability*, como garantir a “razoabilidade” (ainda que apenas do ponto de vista administrativo) da ação desse administrador? (2) De quais resultados se está falando? “Quais são os melhores resultados e para quem? Quem decide que resultados o governo deve produzir? Quem irá certificar-se de quem responderá pela produção desses resultados? Como irá funcionar esse processo de *accountability*?”. E ainda: “É possível permitir que servidores com poder (*empowered*) e capacidade de resposta, tomem decisões e sejam inovadores e ainda [as] sim (sic) contar com *accountability* democrática?” (Behn, 1998, p. 38).

O modelo, conforme se depreende da discussão precedente, apresenta, em sua concepção teórica, *deficit* de *accountability*, quer social, principalmente em relação ao poder discricionário dos agentes públicos não eleitos, como institucional, em relação à conformidade da ação desses mesmos agentes em relação às leis e regulamentos.

A visão de *accountability* presente no modelo da NGP explica em grande parte o movimento que a partir do final dos anos 80 do século passado deflagrou algum nível de mudança na atuação dos tribunais de contas e a adoção, ainda que de forma incipiente e cercada de muitas desconfianças, de novas ações consubstanciadas na realização das Auditorias Operacionais (também conhecidas por Auditorias de Gestão), as quais, não por acaso, são denominadas em inglês de *Performance Auditing* e, também não por acaso, foram desenvolvidas e popularizadas nos países que mais se destacaram na implantação das teorias gerencialistas, notadamente a Inglaterra, a Austrália, a Nova Zelândia, os Estados Unidos e o Canadá (Barzelay, 2002; Rocha & Quintiere, 2008).

5 A ACCOUNTABILITY NO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

O terceiro modelo de administração pública, batizado por seus autores de 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, Fre-

derick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart e Robert B. Denhardt, e também em Alberto Guerreiro Ramos, seus principais autores. (Salm & Menegasso, 2009).

Partindo da premissa de que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas sim como uma democracia, a administração pública é caracterizada por uma nova postura frente aos seus desafios: 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 & Denhardt, 2007).

Essa nova visão da administração pública coloca o servidor público diante de novas exigências e expectativas de atuação. Essas novas exigências e expectativas, que se poderia denominar de “dever”, consubstanciam-se em: servir aos cidadãos e valorizar as pessoas, agir eticamente, buscar o interesse público e defender os princípios democráticos.

A concepção de *accountability* no modelo do NSP é multifacetada, pois reconhece que as funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas são complexas. Não descarta que medidas de controle de eficiência e de resultados são importantes, mas, destaca que elas são insuficientes para abranger todas as expectativas que a sociedade projeta em relação aos administradores públicos.

Denhardt e Denhardt (2007), ao defenderem o modelo do NSP, afirmam que o foco nos resultados, por si só, não satisfaz a necessidade da *accountability* por normas e valores democráticos. Os autores enfatizam que focando os resultados as organizações públicas podem produzir significativas melhorias em benefício das pessoas às quais servem, todavia, isso não significa considerar que o desempenho e a orientação para os resultados deva ser o objetivo central norteador da ação governamental.

A visão de *accountability* na proposta do NSP reconhece a sua complexidade e sugere uma reconceituação do papel do servidor público como líder, anfitrião e emissário do inte-

resse público. Mais que isso, como alertam Denhardt e Denhardt (2007), os princípios legais, constitucionais e democráticos são a peça central da ação administrativa responsável, sendo o seu objetivo final assegurar a capacidade de resposta (responsividade) do governo às preferências e necessidades dos cidadãos. Portanto, os valores trazidos pelo NSP incluem não apenas “o que” o agente público faz, mas “como” ele faz e “como” ele se comporta ao fazê-lo.

O modelo concebe a *accountability* baseada em uma dimensão mais ampla, que pode ser caracterizada, de certa forma, pela capacidade do agente público de compreender e de responder às necessidades e às expectativas dos cidadãos.

Analisando a concepção teórica do modelo, verifica-se, aqui também, que não são definidos mecanismos pelos quais os agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) serão *accountable* para a sociedade em relação às decisões políticas que venham a tomar (*accountability* social). Todavia, a *accountability* institucional em relação à conformidade com as regras e procedimentos administrativos estabelecidos e também pelos resultados apresentados, é reconhecida no modelo.

Observe-se, entretanto, que o modelo não define mecanismos de *accountability* relacionados à capacidade de resposta (responsividade) e aos novos valores que a reconceituação do papel do servidor público exige. Se determinados valores traduzíveis em condutas são desejáveis e importantes para o exercício da função pública, as “não condutas” devem ser reprováveis e sancionáveis. E, neste caso, cabe indagar “como” e “para quem” o servidor será *accountable* em relação ao seu “dever” de servir. Ademais, esse “dever” envolve princípios morais e éticos, o que, pela sua própria natureza, dificulta em muito o estabelecimento da *accountability*, principalmente a institucional, em relação a esses servidores.

As críticas ao modelo do NSP são fundamentadas 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, 2009 p. 108).

Em resumo, no modelo do NSP, a *accountability* é tida como multifacetada, absorvendo não só o controle de conformidade às leis e às normas procedimentais da APT e o controle dos resultados da NGP, mas acrescentando um novo e fundamental componente, o “dever” do servidor público. Todavia, não deixa claro “como” e “para quem” o servidor será *accountable* em relação ao seu “dever”, e como se dará esse processo. Ou seja, na medida em que o modelo assume como próprias as formas e proposições de *accountability* presentes nos outros dois, e ainda que não “importe” para si os *deficit* de *accountability* já constatados naqueles modelos, deixar sem resposta, a questão dos *deficit* de *accountability* em relação à responsividade e às manifestações do “dever” do servidor.

6 UMA SÍNTESE

As concepções de *accountability* podem ser agrupadas em três planos: o hierárquico, que se consolida no controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, conforme a tradição da APT; o das regras de mercado, que se consolida no controle dos resultados, representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da NGP; e o dos valores democráticos, como proposto no modelo do NSP, que enfatiza a complexidade da atuação do servidor público e sugere uma reconceituação do seu papel, na qual sobressaem as questões relativas à responsividade, ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos.

Em todos esses modelos, no entanto, constatam-se *deficit* de *accountability* que se constituem de diferentes abordagens da *accountability* propostas nesses modelos e decorrem da própria forma como a administração pública é vista e organizada. E esses *deficit* assumem importância na medida em que prejudicam e enfraquecem o próprio processo de *accountability*.

No primeiro modelo, da APT, há um *deficit* de *accountability* institucional, consubstanciado pela falta de avaliação objetiva da conse-

quência dos resultados propostos e obtidos ao longo da implementação das políticas públicas. Já o modelo da NGP apresenta um *deficit* de *accountability* social, principalmente sobre poder discricionário atribuído aos agentes públicos não eleitos, além de um *deficit* de *accountability* institucional em relação à conformidade da ação desses mesmos agentes. Por fim, no modelo do NSP, se constatam os mesmos *deficit* de *accountability* social em relação ao poder discricionário dos agentes públicos não eleitos, como no modelo da NGP, mas, e mais importante, *deficit* de *accountability* institucional (e mesmo social) em relação à responsividade e às manifestações do “dever” do servidor.

É preciso destacar, no entanto, que as abordagens da *accountability* nos modelos estudados não são exclusivas nem mutuamente excludentes. No modelo da APT, a ênfase da *accountability* se dá nos processos, mas nada impede que os resultados também sejam *accountable*. De igual forma, no modelo da NGP a ênfase da *accountability* se dá nos resultados, mas não há qualquer impedimento para que os processos também sejam *accountable*.

Todavia, há que se considerar esta questão com cuidado. Na concepção do modelo da APT, o rigor no estabelecimento e na cobrança desde regras gerais até regulamentações detalhadas a serem seguidas na implementação das políticas públicas, acaba por dificultar a responsabilização dos servidores pelos resultados alcançados. E o argumento é simples. Se o servidor cumpriu rigorosamente as regras e os regulamentos que o conduzem na implantação de determinada política pública e os resultados obtidos não são os esperados, a conclusão é que ou a decisão política estava errada ou as normas de implementação foram inadequadas, ou ambas as coisas, mas dificilmente se poderá imputar algum tipo de responsabilidade ao servidor que seguiu as normas. “Porque deveria ele tomar para si a responsabilidade por um sistema concebido por alguém acima dele na hierarquia, sem mesmo pedir aos trabalhadores da linha de frente suas sugestões?” (Behn, 1998, p. 34).

De forma inversa, na concepção do modelo da NGP o rigor do controle aponta para os resultados. Nesse caso, o servidor é dotado de

poder decisório para decidir qual a melhor forma de conduzir o processo de implantação das políticas públicas e, por consequência, se responsabiliza integralmente pelos resultados obtidos. Mas aí não cabe impor, e menos ainda exigir, o cumprimento de determinações legais, regras e regulamentos rigorosos na condução da implantação de determinada política pública.

Questão diferente envolve o modelo do NSP. Nesse caso, o controle se realiza tanto no

processo quanto no resultado, porém a ênfase da *accountability* não está nem em um nem em outro, mas sim nos valores democráticos, cuja importância e centralidade estão na base da concepção do modelo. (Denhardt & Denhardt, 2007).

As figuras a seguir sintetizam (1) as diferentes abordagens da *accountability* em relação aos modelos estudados; e (2) os processos de *accountability* e os seus respectivos *deficit*, evidenciados em cada modelo.

Modelo	Concepção	Abordagem	Responsabilidade dos Administradores	Caracterização do Processo de Accountability
APT	Hierárquica	Conformidade	Pela implementação das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de processos
NGP	Regras de Mercado	Resultados	Pelos resultados das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de resultados
NSP	Valores Democráticos	Multifacetada	Por cumprir a lei; manter uma postura ética; defender o interesse público e os princípios democráticos; e atender ao interesse dos cidadãos.	<i>Accountability</i> democrática

Figura 1 - Modelos teóricos de administração pública.

Fonte: Elaboração do autor.

Modelo	Processos de <i>accountability</i>		
	na decisão	na implementação	no resultado
APT	Decisão sobre as políticas públicas ↑ <i>accountability</i> sobre a decisão política	Implementação impessoal das políticas públicas ↑ <i>accountability</i> sobre o processo	Resultados como consequência ?
	<i>accountability</i> social	<i>accountability</i> institucional	<i>deficit</i> de <i>accountability</i> institucional (sobre os resultados)
NGP	Decisão sobre as políticas públicas ↑ <i>accountability</i> sobre a decisão política	Implementação c/alto grau de discricionariedade ?	Resultados como objetivo ↑ <i>accountability</i> sobre os resultados
	<i>accountability</i> social	<i>deficit</i> de <i>accountability</i> social (sobre a decisão discricionária) e institucional (sobre a conformidade)	<i>accountability</i> institucional
NSP	Decisão sobre as políticas públicas ↑ <i>accountability</i> sobre a decisão política	Implementação c/baixo grau de discricionariedade ?	Resultados como “dever” ?
	<i>accountability</i> social	<i>deficit</i> de <i>accountability</i> social (sobre a decisão discricionária)	<i>deficit</i> de <i>accountability</i> institucional (e/ou social sobre o “dever”)

Figura 2 - Síntese dos processos e *deficit* de *accountability*.

Fonte: Elaboração do autor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mistura de conceitos e abordagens relacionados às diferentes perspectivas e visões que são usadas para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos do cotidiano da administração pública, mais atrapalham do que ajudam na discussão sobre esse fenômeno complexo que é a *accountability*.

Para clarear essa situação, ao longo deste artigo buscou-se compreender o significado da *accountability* e distinguir as suas diferentes abordagens com base em três modelos de administração pública: o modelo clássico ou da Administração Pública Tradicional; o modelo da Nova Gestão Pública; e o modelo do Novo Serviço Público.

Na esteira da discussão sobre o conceito de *accountability*, foi possível estabelecê-la “como a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade” (Rocha, 2008, p. 3), enfatizando, no entanto, que essa responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção.

A partir daí, deu-se a apresentação e a discussão dos três modelos teóricos de administração pública, suas abordagens e *deficit* de *accountability*. Destacou-se do modelo da APT, a sua concepção hierárquica de *accountability*, concebida com base em paradigma tradicional da dicotomia entre política e administração, que conduz a um processo formal de conformidade procedimental, porém deixa a descoberto questões típicas referentes ao resultado das políticas públicas.

No modelo da NGP, por outro lado, a *accountability* caracterizou-se por uma visão tipicamente de mercado, definindo uma mudança de perspectiva na ação governamental, na qual a ênfase centra-se nos resultados e na capacidade (e no poder) dos administradores de inovar e responder apropriadamente às demandas dos clientes/consumidores. Como consequência, o processo de *accountability* é levado para o âmbito dos resultados, mas não são evidenciadas as formas e os processos pelos quais as decisões políticas que os administradores venham a tomar possam ser *accountable* para a sociedade.

Já no modelo do NSP, a *accountability* é apresentada como multifacetada na medida em que reconhece que as funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas são complexas e sugere uma reconceituação do papel do servidor público, que pode ser caracterizada pela sua capacidade de responder às necessidades e também às expectativas dos cidadãos. O processo de *accountability*, portanto, apresenta-se mais amplo e mais complexo, embora também não evidencie as formas e os processos pelos quais os administradores públicos tornem-se *accountable* em relação às decisões políticas que venham a tomar, nem soluciona o problema da *accountability* quanto às questões relacionadas ao novo papel do servidor público.

Como síntese, agruparam-se as concepções de *accountability* em três planos: o hierárquico, conforme a tradição da APT; o das regras de mercado, como enfatizam os defensores da NGP; e o dos valores democráticos, como proposto no modelo do NSP, de forma a poder-se resumir em duas figuras (1) as três diferentes abordagens da *accountability* em relação aos três modelos estudados; e (2) os processos de *accountability* propostos em relação aos três modelos estudados e os respectivos *deficit* de *accountability* que tais processos apresentam.

Por outro lado, considerando que a prática o próprio conceito de *accountability* são questões novas no âmbito da nossa sociedade, é desnecessário argumentar sobre a necessidade de mais pesquisas e estudos com vistas a identificar, analisar e responder as muitas questões que ainda envolvem a prática da *accountability*, principalmente ao se admitir que a administração pública não é constituída e não pode ser discutida a partir de uma abordagem única e isolada de seu contexto teórico. Nesse sentido, o estudo desses modelos permite entender melhor os processos de *accountability* e as causas da existência de seus *deficit* e dificuldades.

Por fim, embora pertinente e relevante a conclusão a que chegou Behn (1998) de que os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança na probidade do governo, e que os novos sistemas devam ser desenhados de forma a estabele-

cer e reforçar a confiança no desempenho governo, cabe enfatizar que só isso não basta. É preciso ir além. Os novos desafios propostos pelo tamanho e pela crescente complexidade das sociedades modernas, aliadas às novas visões da administração pública produzidas no bojo desses novos modelos, exigem novas formas de agir e pensar a *accountability*, que estabeleçam e reforcem a confiança pública não só no desempenho governamental, mas, e principalmente, que restabeleçam e reforcem a confiança pública no serviço público e nos seus servidores.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L. & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.
- Abrucio, F. L., Arantes, R. B., & Teixeira, M. A. C. (2005). A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, (56)1, 57-84.
- Barros, E. F. (2000). Auditoria de Desempenho nos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros: uma pesquisa exploratória. *Dissertação (Mestrado) - FEA/USP (1999)*. São Luiz: publicação independente.
- Barzelay, M. (2002). 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*, (1), 25-72. Brasília: TCU.
- Behn, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, (49)4, 05-45.
- Bobbio, N. (2007). *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bovens, M. (2006, janeiro). *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*. European Governance Papers - EUROGOV. (C-06-01).
- Campos, A. M. (1990). *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista da Administração Pública*, (24)2, 30-50.
- Ceneviva, R. (2006). *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. São Paulo, SP, Brasil, 17.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dallari, A. A. (2006, setembro). Desvio de poder na anulação de ato administrativo. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. (7), 1-14. Recuperado em dez., 2010, de <http://www.direitodoestado.com.br>.
- Dallari, A. A. (2008, dezembro). Formalismo e abuso de poder. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. (16), 1-34. Recuperado em dez. 2010, de <http://www.direitodoestado.com.br>.
- DeLeon, L. & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, (60) 89-97.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: serving, not steering*. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. (2010). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf.
- Kenney, C. D. (2005). Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: S. Mainwaring & C. Welna, C. (Edit.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press.
- Ketll, D. F. (2000). *The global public management revolution*. Washington: Brookings Institution's Press.
- Mainwaring, S. & Welna, C. (Edit.). (2005). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press.

- Miguel, L. F. (2005). Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. *Revista de Sociologia e Política*, (25), 25-38.
- O'Donnell, G. (1988). *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, (44), 27-54.
- Pinho, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2008, novembro). *Accountability* já podemos traduzi-la para o Português? *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Salvador, BA, Brasil, 16.
- Roberts, N. (2004, dezembro). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, (34)4, 315-353.
- Rocha, A. C. & Quintiere, M. M. R. (2008). *Auditoria Governamental. Uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão*. Curitiba: Juruá.
- Rocha, A. C. (2008, setembro). O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de *Accountability*. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. São Paulo, SP, Brasil, 14.
- Salm, J. F. & Menegasso, M. E. (2009). Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público. *Revista de Ciências da Administração*, (11)25, 68-96.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) *Self-Restraining State - Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smulovitz, C. & Peruzzoti, E. (2005). Societal and horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In: S. Mainwaring & C. Welna, (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press.