

**ACCOUNTABILITY NA GOVERNANÇA PÚBLICA BRASILEIRA:
DIAGNÓSTICO DO ESTADO DA ARTE DO INSTITUTO
E DIÁLOGOS COM O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA
ADMINISTRAÇÃO**

**ACCOUNTABILITY IN BRAZILIAN PUBLIC GOVERNANCE:
DIAGNOSIS OF THE STATE OF THE ART OF THE INSTITUTE
AND DIALOGUES WITH THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD
ADMINISTRATION**

Thalita da Costa e Silva

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. Pesquisadora do projeto institucional “Finanças e políticas públicas: análise, planejamento e controle externo do federalismo cooperativo” no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1053-931X>

Fabrcio Macedo Motta

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2007) e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002). Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás. Vice-Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas, na Faculdade de Direito da UFG. Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Pesquisador do projeto institucional “Finanças e políticas públicas: análise, planejamento e controle externo do federalismo cooperativo” no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8140-3351>

Submetido em: 05/02/2021

Aprovado em: 03/11/2021

Resumo: Este artigo explora o estado da arte da *accountability* e trata de seus conceitos e modalidades já consolidadas por figuras notórias da doutrina. Além disso, aborda sobre o modo como o direito fundamental à boa administração, respaldado pelos direitos fundamentais à informação e à probidade, considera que a *accountability* é basilar para a consecução da boa administração. Também apresenta o percurso da evolução dos modelos de gestão desde a Administração Pública

brasileira até a Governança Pública, seus conceitos e vantagens, e mostra como a *accountability* é tratada como elemento essencial desses modelos. A abordagem metodológica utilizada para o desenvolvimento da pesquisa foi bibliográfica e documental. Além disso, a pesquisa tem característica dialético-descritiva porque as ideias aqui apresentadas dialogam com o contexto social brasileiro, descrevendo-o em algumas particularidades. Ao final, observou-se que a preocupação com a tradução da *accountability* não deve mais ser priorizada, pois a ocupação deve ser dada ao desenvolvimento de métodos para sua efetiva aplicabilidade no contexto brasileiro, notadamente no que concerne ao novo paradigma da administração (Governança Pública), a qual é vista como instrumento democratizante. Por fim, ressalta-se que, no melhor dos cenários, a inserção da *accountability* ainda pode ser vista apenas de forma incremental, por não se tratar de uma reforma administrativa, mas de um processo de transformação de práticas e ideais.

Palavras-chave: *Accountability*; Modelos de gestão pública; Governança pública; Boa administração; Controle.

Abstract: *This article explores the state of the art of accountability and deal with its concepts and modalities already consolidated by notorious figures of the doctrine. It also adresses how the fundamental right to good administration, underpinned by fundamental rights to information and probity, considers accountability to be the cornerstone of good administration. Also deals with the evolution of management models present from the Brazilian Public Administration to Public Governance, its concepts and advantages, and shows how accountability is treated as an essential element of these models. The methodological approach used for the development of research was bibliographic and documentary. In addition, the research has a dialectical-descriptive characteristic because the ideas presented here dialogue with the Brazilian social context, describing it in some particularities. In the end, it was observed that the concern with the translation of accountability should no longer be prioritized, because the occupation should be given to the development of methods for its effective applicability in the Brazilian context, especially in relation to the new paradigm of administration (Public Governance), wich is seen as a democratising instrument. Finally, we need to make it clear that, in the best-case, the insertion of accountability can been seen only incrementally, because it is not an administrative reform, but a process of transforming practices ands ideals.*

Keywords: *Accountability; Public management models; Public governance; Good administration; Control.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Entendendo a *accountability*; 2. O direito fundamental à boa administração como subsídio à *accountability* no Brasil; 3. A *accountability* na governança pública; 3.1. A evolução dos modelos de gestão no Brasil e as acepções da Governança Pública; 3.2. A *accountability* como elemento essencial à governança pública; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

As últimas décadas resultaram em intensas mutações no Direito Administrativo, o qual constantemente propõe novos arranjos e novas práticas de gestão que merecem ser objetos de estudos acadêmicos. Esse fenômeno pode ser entendido como reflexo direto da reconfiguração do Estado.

Inaugurado por Anna Maria Campos (1990), os estudos sobre a *accountability* no Brasil sobrevieram em um cenário pós-ditadura e promulgação da Carta Cidadã. Ainda hoje, o termo se encontra sem tradução literal, no entanto tem

ganhado cada vez mais repercussão e é sempre lembrado quando se trata sobre o modelo de Gestão da Governança.

Essa dificuldade em relação à tradução e à conceituação específica da *accountability* é fruto do antigo desafio do Brasil em romper com os modelos antecessores de gestão pública, o que é esperado, considerando-se que até mesmo o conceito de nação (PINHO; SACRAMENTO, 2009) ainda está em construção. Essa é uma razão pela qual tal instituto requer atenção da academia, pois o desenvolvimento desse conceito conseqüentemente repercutirá na melhor compreensão sobre a governança pública.

A discussão que se apresenta em seguida remete à fundamentabilidade da *accountability* para a governança. Para tanto, serão explanados os respaldos constitucional e teórico que justificam essa premissa.

Inicia-se o trabalho com a exposição do estado da arte da *accountability* no Brasil. Nesse contexto, serão apresentados os conceitos defendidos pelos principais e mais atuais nomes que se dedicam ao estudo do tema, suas modalidades e condições de eficácia.

Na sequência, veremos o modo como os pesquisadores defendem que a boa administração deve pertencer ao status de direito fundamental, o que pode, nesse sentido, ser subsídio constitucional à exigência da *accountability* na gestão pública.

Por fim, serão apresentados conceitos e teorias da governança pública, destacando-se o papel da *accountability* nesse modelo de gestão como elemento essencial para sua devida aplicabilidade.

1. ENTENDENDO A ACCOUNTABILITY

Ainda hoje, após três décadas da publicação do trabalho de Anna Maria Campos¹, que iniciou as discussões e tentativas de trazer este instituto para o ordenamento jurídico brasileiro, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*². Ressalta-se que até mesmo na sua língua de origem não há um significado claro para a palavra.

Embora, comumente, seja definido apenas como “responsabilização” ou “prestação de contas”, sua compreensão exige uma dialogia composta pela compreensão teórica desenvolvida até aqui.

¹ Anna Maria Campos conheceu o termo *accountability* em 1975, quando cursava *Master of Public Administration*, nos EUA, mas concluiu seu trabalho apenas em 1988 e o publicou em 1990.

² De acordo com Machado (2015, p. 17), “o princípio da *accountability* teve origem no *Budget Enforcement Act* de 1990; dos EUA, sendo aplicado no Tratado de Maastricht em 1992; pela Comunidade Econômica Europeia e no *Fiscal Responsibility Act* aplicado na Nova Zelândia em 1994; que inspirou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000)”.

Pelo entendimento de Mosher (1990), um dos primeiros estudiosos do tema, *accountability* seria a responsabilidade de uma pessoa (ou organização) diante de outra, com consequências positivas, quando há cumprimento das obrigações, e negativas, quando o inverso é verificado.

Com base nessa primeira definição, espera-se que o agente público (ou organização) detenha capacidade para desempenhar a função pública, no que se refere à prestação do serviço público e /ou representação do povo que o elegeu, com estrita obediência aos princípios e normas legais regentes. Nesse sentido, a *accountability* poderia ser alcançada ainda no âmbito subjetivo.

No entanto, a história nos mostra que, desde os primórdios, o ser humano o qual ocupa alguma posição de poder tende a cometer excessos (ou, sendo otimista, apenas se equivoca durante a tomada de decisões). Por isso, há necessidade de uma cobrança objetiva, isto é, de fora para dentro, a fim de compelir tais condutas.

Partindo-se dessa ideia, é possível entender que o exercício da *accountability* está estritamente ligado ao espaço que a democracia ocupa em uma sociedade, uma vez que, quanto mais avançada a democracia, maior será a exigência de uma *accountability* eficaz e efetiva³, assim como defende O'Donnell (2004, p. 16):

En síntesis, tanto la democracia como el republicanismo tienden hacia el polo de una alta decisividad, o efectividad, del poder político. Pero, por otro lado, como los que implantaron las versiones históricamente originales de estas corrientes desconfiaban profundamente de aquellos a los que dotaron de poderes potencialmente amenazantes, la democracia y el republicanismo establecieron mecanismos institucionales —algunos de ellos adoptados posteriormente por las Constituciones democráticas modernas— con intención de disminuir este riesgo.

Conforme a sociedade evolui, ascendem seus anseios e necessidades, o que repercute no desenvolvimento estrutural burocrático do Estado, o qual visa assegurar a proteção e/ou garantia dos direitos. Além disso, da mesma forma que a máquina estatal aumenta, também cresce a necessidade de salvaguardar o cidadão comum dos riscos da concentração de poder nas mãos dos agentes públicos. Por outro lado, a falta de um controle efetivo da atuação desses agentes públicos resulta no enfraquecimento do ideal democrático de governo na percepção do povo e isso expõe a sociedade aos riscos da burocracia (MOSHER, 1990). É nesse contexto em que os estudos de *accountability* se demonstram cada vez mais necessários.

³ Eficácia compreendida em relação ao alcance da finalidade a que se destina enquanto a efetividade se alcança quando há transformação na realidade social. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 112)

Na compreensão de Nardes (2014, p. 125-175), a *accountability* resplan-dece quando é possível responsabilizar pessoas e entidades, sob as quais foram confiados recursos, pelos seus atos de ordem fiscal e/ou gerencial e quando se pode responsabilizá-las também pelo dever de informar quem por vez lhes delegou suas próprias responsabilidades.

Como símbolo, a *accountability* é visualizada como um instrumento retórico que representa “responsabilidade”, “fidelidade”, “probidade”. Como indicador social, mostra-se dependente de fatores culturais e contextuais, mas, novamente, remete aos termos amplos de “responsabilidade”, “honestidade” etc., o que indica, igualmente, que há condições que asseguram a existência daqueles termos; e, por último, como ícone traz em si uma imagem de condutas confiáveis (CABRAL, 2021).

Sob a análise de Schedler (2020, p. 1349), há três questões que seriam necessárias para a eficácia da *accountability*: (i) informação e (ii) justificação, que se relacionam com a *answerability*, termo definido pelo autor como a obrigação dos agentes públicos em informar, explicar e responder por seus atos; e a (iii) punição, diretamente relacionada ao *enforcement*, entendido como a capacidade de imposição de sanções e perda de poder dos agentes que violarem os deveres públicos instituídos pelos órgãos de controle.

Noutro giro, O’Donnell (2004, p.12) traz uma compreensão panorâmica da *accountability*. A horizontal advém da clássica noção de separação de poderes e o *checks and balances*⁴ por ser encontrada quando instituições estatais, que possuem autoridade legal, disposição e capacidade, atuam desde o controle de rotina à aplicação de sanções criminais e *impeachment* em desfavor de atos ou omissões ilícitas de outros agentes ou de organizações públicas. Destaca-se que essa modalidade, se não empenhada com parcimônia, pode mover a situação em direção a uma paralisia de decisão e, nesse sentido, torna-se de muito baixa eficácia ou determinação.

Por outro aspecto, a dimensão vertical se vislumbra no controle social, desempenhado nas eleições, pelos conselhos municipais, em reivindicações populares e na divulgação dessas reivindicações por intermédio da mídia, quando constatada alguma conduta de agente público que seja de natureza ilícita ou contrária aos princípios da administração.

⁴ Na concepção de O’Donnell (2004), o exercício do controle apenas pelas instituições inclusas nos *checks and balances* apresenta sérios problemas, tais como, agir reativo e espetacularizado, geralmente partidário e insuficiente à complexidade atual da organização da sociedade. Desse modo, instituições com competência diretamente vinculada ao controle são essenciais no regime democrático porque possibilitam o controle contínuo, com menor interferência política e de forma mais proativa e efetiva.

Observa-se, contudo, que a *accountability* vertical, notadamente a eleitoral, é falha, uma vez que, além de ser apenas *ex-post* ou retrospectiva, os cidadãos, ao exercerem seu direito de voto, não o utilizam como forma de avaliação do trabalho desempenhado por aquele agente político, mas o fazem, geralmente, motivados por crenças sobre o que virá no futuro e/ou porque estão subsidiados por ideologia (voto de legenda) e práticas de clientelismo⁵.

Por esse motivo, O'Donnel (2004) sugere *accountability* societal como uma modalidade da vertical, mas representada pelos mecanismos resultantes de atuações de múltiplos agentes sociais, tais como associações de cidadãos, movimentos sociais e a própria mídia, com vistas a expor erros do governo, trazer novos temas para a agenda pública e/ou ativar o funcionamento de agências de *accountability* horizontal.

A partir das diversas abordagens encontradas no estado da arte da *accountability*, é possível deduzir que esta, fundamentalmente, se baseia em três elementos imprescindíveis: prestação de contas, transparência e a responsabilização (ZUCCOLOTTO 2014, p. 64), tendo em vista é alcançada na obrigação de agentes públicos em informar e justificar seus atos praticados aos entes competentes, que poderão impor sanções aos agentes, nos casos em que haja infringência de obrigações que a eles foram impostas. Elementos estes que também são essenciais à noção de controle.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 13) afirmam que “a realização do princípio democrático de *accountability* pressupõe a existência de mecanismos eficientes de prestação de contas dos governantes”, por sua vez, Paludo (2010, p. 148) corrobora que “*accountability* pode ser entendido como a capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos”, cuja obrigatoriedade é prevista na Constituição Federal (art. 70⁶) que prevê, juntamente com a Lei de Responsabilidade fiscal, os meios de se concretizar a responsabilização dos agentes públicos quando da fiscalização de suas condutas.

⁵ Além dos fatores citados, Jenkins (2007) apresenta outros que prejudicam a *accountability* eleitoral: (i) o voto possui caráter repressivo (mito da *accountability* retrospectiva), não sendo eficaz para conter atos praticados ao longo da gestão; (ii) a assimetria de informações de ordem pública e a dificuldade de ciência de todas as decisões tomadas possibilitam a manipulação dessas informações; (iii) a utilização do voto com base na identificação com o candidato em razão de condições históricas, culturais e de estrutura social e (iv) a falta de credibilidade nas eleições.

⁶ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

A transparência, que pode ser concebida também como um princípio e um eixo em regimes democráticos, é pressuposto da atuação do agente público, de modo a viabilizar os outros dois elementos da *accountability*, a fim de torná-la efetiva democraticamente, possibilitando a participação social. Sem transparência e visibilidade fidedigna da ação estatal, não há como cidadãos apropriarem-se das informações pertinentes que possibilitem a cobrança e controle sob os agentes públicos.

O controle da Administração é categórico em uma ordem democrática e envolve diferentes níveis e arranjos de representação política e de delegação, tratando-se de uma exigência normativa associada ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia.

Além disso, é possível conceber a relação *principal/agent*⁷ no interior do corpo estatal na acepção da *accountability*, visto que nas interações dessa relação há um ator formalmente institucionalizado que demanda explicações e que também possui capacidade de sancionar os agentes públicos (CABRAL, 2021). Dessa forma, a submissão de burocratas à autoridade de superiores hierárquicos constitui uma relação típica de *accountability*.

Em diversos estudos é possível identificar a *accountability* acompanhada do adjetivo “democrática” e isto está intimamente ligado ao objetivo do instituto, uma vez que em um Estado Democrático de Direito o exercício do poder sem *accountability* é ilegítimo e a ausência de uma prestação de contas transparente pelos governantes implica em um déficit democrático e uma ordem política ilegítima, embargando o controle social. Nesse sentido, Bresser Pereira (1996, p. 120) confirma que o objetivo intermediário fundamental de qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização e a *accountability* dos governantes, em privilégio ao princípio da supremacia do interesse público.

Cumprir esclarecer que o interesse público, cuja flexibilidade conceitual é uma hipótese vital para a existência de uma sociedade plural, não se confunde com interesse do aparato administrado e não se encontra diretamente na vontade do povo ou na ontologia da solidariedade social, mas sim nos termos de um sistema constitucional positivo e soberano, cujo caráter sociointerventor precisa conviver em um equilíbrio complexo com direitos subjetivos (GABARDO, 2017).

Por outro lado, os princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no caput do artigo 37⁸, são estritamente relacionados aos elementos

⁷ As abordagens principal-agente são consistentes com a ideia de que as contas públicas são veículos para a soberania popular e instrumentos para alcançar objetivos (OLSEN, 2018, p. 76).

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, mo-

supramencionados e, por esta via, à *accountability*. Isto porque, em sede de prestação de contas, não sendo observado que a Administração e seus agentes atuaram em conformidade com o ordenamento jurídico e com os princípios éticos, de maneira eficiente e impessoal, a responsabilização, com aplicação das sanções cabíveis, é medida que se impõe.

Embora se trate de uma típica atuação *ex post*, também é possível verificar uma vertente educacional *ex ante*, que instrui o agente público a não mais ir de confronto aos princípios constitucionais e, paralelamente, também alcança outros agentes que, mesmo que não tenham participado desse processo, aprendem pelo exemplo.

Em que pese a multiplicidade de construções semânticas do termo em discussão, independentemente de suas modalidades, é possível deduzir que a aplicação interativa de cada uma delas, mesmo que incremental, parece ser a melhor opção para obter ganhos democráticos no controle estatal.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO COMO SUBSÍDIO À ACCOUNTABILITY NO BRASIL

A partir da leitura do tópico anterior, compreende-se que a *accountability* envolve a prestação de contas obrigatória, com a conseqüente e eventual capacidade de responsabilização dos agentes envolvidos, bem como uma atuação responsiva, proba e eficiente por parte do gestor que deve, inclusive, justificar a prática de seus atos. O controle desse gestor pode ser exercido de forma vertical, horizontal ou societal, mesmo que para isso seja necessário o uso da capacidade sancionatória, quando for o caso.

Inicialmente, destaca-se que no constitucionalismo contemporâneo, os direitos fundamentais passaram a ter conceitos materialmente abertos, o que foi consagrado pelo art. 5º, § 2º da Constituição Federal. Desse modo, seu reconhecimento não ocorre apenas após sua positivação, ou seja, os direitos fundamentais podem ser identificados em outras partes do texto constitucional e em tratados internacionais, além do fato de que podem ser reconhecidos os direitos fundamentais não escritos, implícitos nas normas do catálogo (SARLET, 2006).

Tais direitos são compreendidos como direitos fundamentais em sentido material e, embora não tenham sido catalogados por causa de seu conteúdo e/ou por sua importância, podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais.

ralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Nessa classificação é que se considera como direito fundamental o direito à boa administração, que tem como corolário o direito fundamental, também material, à probidade e o direito à informação; este último já está catalogado na Carta Magna (inciso XXXIII⁹ do artigo 5º), sendo, portanto, formal.

O direito fundamental à boa administração, que gravita entre a terceira e a quarta dimensão dos direitos, é resultado das condições do Estado contemporâneo, com base na premissa de que os cidadãos não mais se satisfazem à inércia de serem apenas receptores de bens e de serviços públicos do Estado, avançando a uma posição de destaque em uma democracia participativa e se identificam como protagonistas na definição e na avaliação das políticas públicas.

Rodríguez-Arana Muñoz (2014), ao tratar sobre o direito fundamental à boa administração, no contexto da Constituição Espanhola e da União Europeia, nos ajuda a melhor visualizar as nuances desse direito, então percebemos que podem ser aplicadas ao âmbito brasileiro:

La buena administración de instituciones públicas es, por tanto, un derecho subjetivo de naturaleza fundamental porque pertenece a la propia naturaleza humana. Esto es, caracteriza de una forma indeleble la condición social y política de la propia persona y explica la función del Estado en relación con la sociedad y con la persona. (...). En la democracia, como bien sabemos, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas a prestar un servicio objetivo al interés general. (...) Para comprender mejor esta afirmación, es menester constatar que, en efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, debe poder tener una participación destacada en

⁹ Art.5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 fev. 2021).

la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada.

Compreende-se que se trata de um direito em que a gestão e a administração dos interesses coletivos devem acontecer de modo que acompanhem o desenvolvimento solidário das pessoas. Isso justifica o fato de o direito à boa administração tratar-se de um direito fundamental, uma vez que os cidadãos requerem do agente público uma gestão que os atenda como pessoas humanas dignas.

Ainda no que diz respeito ao constitucionalismo espanhol, o mesmo autor apresenta um extenso rol de princípios que subsidiam o direito fundamental à boa administração. Entre eles se sobressaem o princípio da confiança legítima, segundo o qual a ação administrativa respeitaria as expectativas que a própria administração gerou no passado, o princípio da transparência e do acesso à informação e o princípio da ética. Ressalta-se que todo serviço público deve seguir em retidão, lealdade e honestidade em relação a esses princípios.

No âmbito constitucional brasileiro, é possível a identificação desse direito fundamental no aspecto subjetivo, pois está garantido pelo Estado com o devido processo legal e o princípio do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LIV e LV). Além disso, esse direito à boa administração se relaciona ao direito à informação (CF, artigo 5º, XXXIII), à participação social na Administração Pública (CF, artigo 37, §3) e aos desdobramentos legais, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Também é possível identificar o direito à boa administração no aspecto objetivo, através dos princípios previstos no artigo 37, *caput* (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência), cuja principiologia, em sua totalidade, visa respaldar a realização de uma boa administração.

Ademais, é extenso o arcabouço legal que aspira à garantia do direito fundamental à boa administração. A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), por exemplo, visa evitar a entrada de agentes políticos com antecedentes desabonadores na administração pública e também oferece mecanismos para puni-los, quando verificados atos lesivos à Administração, o que é respaldado pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 2.429/1992) e pela Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).

Dessa forma, é impossível visualizar um cenário em que a boa administração seja alçada sem que o agente público atue de forma proba e com publicidade de seus atos e sem que esta atuação seja controlada, controle este dotado de *answerability* e *enforcement*.

Nesse diapasão, a probidade administrativa também pode ser compreendida como um direito fundamental material, assim como respalda Marcelo Figueiredo (2009, p. 46), que considera esse direito como um aspecto pessoal-funcional do princípio constitucional da moralidade administrativa, perspectiva também defendida por SPECK (2002) apud Figueiredo (2009, p.46).

Figueiredo explica que a probidade administrativa é um aspecto do princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput e § 4º, da CF) que corresponde ao dever do agente público em servir à coisa pública “com honestidade, com boa-fé, exercendo suas funções de modo lícito, sem aproveitar-se do Estado, ou das facilidades do cargo”. Desse modo, a probidade seria o aspecto pessoal-funcional da moralidade administrativa e, uma vez que se revela em princípio constitucional, pode ser categorizada como um direito fundamental, considerando-se a não taxatividade dos direitos prevista no art. 5º, §2º, da CF/88.

Quanto ao direito à informação, Smanio e Nunes (2016, p. 90) ensinam que a transparência administrativa é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública moderna, por causa do direito fundamental (formal) do acesso à informação (XIV, art. 5º da CF/88) e pela necessidade dessa transparência na gestão pública, o que está “diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder”.

A concentração dos direitos à probidade administrativa e o princípio da transparência, com vias a alçar uma boa governança, possuem latente interesse público. É preciso ressaltar que esse interesse é público não porque é atribuído ao Estado, mas é atribuído ao Estado justamente porque é público. Além disso, nenhum interesse público se configura como interesse egoístico da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 1999) em agir de modo totalmente discricionário, sem se preocupar com a probidade e com a transparência de seus atos, ideia esta que se aproxima do Estado Poiético.

Esse é um motivo pelo qual os esforços para o alcance do interesse público, no exercício do controle externo, não devem ser compreendidos meramente sob a ótica da defesa do aparato administrativo e de seus administradores, mas sim sob o viés dos direitos fundamentais à boa administração, à informação, firmado no princípio da transparência, e à probidade administrativa, fundado no princípio da moralidade.

E se, de fato, nos encontramos em um Estado Democrático de Direito, exige-se a devida atenção à expectativa criada pela sociedade de que os agentes políticos eleitos, ou mesmo os servidores públicos, devem desempenhar uma boa gestão de natureza íntegra, proba e transparente, com plena aplicabilidade

da *accountability* a fim de que, caso seja constatado que assim não o fizeram, em sede de fiscalização, sejam tomadas as medidas cabíveis de penalidade e ressarcimento ao erário.

3. A ACCOUNTABILITY NA GOVERNANÇA PÚBLICA

3.1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO NO BRASIL E AS ACEPÇÕES DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A evolução histórica dos modelos da gestão pública no Brasil se iniciou no final do século XIX (BLIACHERIENE, 2013), pouco antes de ser proclamada a República. Naquele momento, o modelo de gestão patrimonial ocupava espaço e caracterizava-se pela confusão entre o detentor do poder político e o patrimônio do Estado, bem como por ser permissivo quanto à atuação do gestor, que agia em defesa de fatores relativos à própria intencionalidade e/ou aos interesses pessoais. Essas características tornavam tênue a separação entre as esferas privada e pública nas relações estatais.

Em seguida, na década de 1930, o modelo burocrático de gestão idealizado por Max Weber, caracterizado pela formalidade, impessoalidade e profissionalismo, consolidou-se no Brasil. O principal objetivo oriundo desse modelo era garantir segurança jurídica, legalidade e garantias ao poder legislativo, com base em um conjunto de normas e procedimentos que visavam garantir a defesa do interesse público e a separação entre as esferas pública e privada.

Embora promissor, esse modelo resultou em uma administração formalista, ineficiente e “inchada” de modo que, assim como concordam os Autores Motta (2013) e Abrucio (2005), o pós-guerra provocou crises no modelo burocrático resultantes de dificuldades/frustrações políticas enfrentadas/sofridas nas tentativas de neutralidade política e de especialização da gestão pública.

Adveio, então, o movimento da Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*), também conhecido como gerencial, de orientação mercadológica e que se baseava em ideais neoliberais. Esse movimento visava eficiência administrativa, através do combate à excessiva hierarquização e formalidade, mas no Brasil repercutiu-se apenas no início da década de 1980 (BLIACHERIENE, 2013).

Ocorre que ao priorizar demasiadamente o controle rígido da eficiência, o modelo gerencial puro se limitava à ação dos gerentes, aproximando-se dos controles estabelecidos pelo modelo burocrático, só que de procedimentos e regras. Essa limitação ocorria porque quando o foco se restringe à eficiência da gestão, não é dada a devida atenção à avaliação da efetividade dos serviços públicos, ou

seja, a mensuração do grau de qualidade dos resultados se sobrepõe à noção de prestação de bons serviços.

Paralelamente ao movimento NPM, foram desencadeados movimentos sociais brasileiros na década de 1960 os quais se desdobraram nas três décadas seguintes e ficaram conhecidos na academia como gestão social ou societal (BLIACHERIENE, 2013). Esse tipo de gestão se refere a um modelo participativo ao nível das instituições e enfatizava a elaboração de estruturas e canais viabilizadores da participação popular, porém previa iniciativas locais de organização e de gestão pública sem considerar a totalidade do Estado.

Hoje em dia, a administração pública brasileira coexiste com elementos dos quatro modelos de gestão pública supramencionados (patrimonial, burocrática, gerencial e societal). Ocorre que, quando assuntos relacionados à governança, transparência e eficiência ocuparam o texto constitucional¹⁰ e promoveram a promulgação de leis, como a Lei de Responsabilidade fiscal, Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação Pública, a gestão pública deixou de ser objeto de estudo apenas das ciências políticas e de gestão e passou a ter atenção dos juristas, o que contribuiu para o movimento da Governança.

Convém ressaltar que os termos “governabilidade”, “gestão” e “governança” são indissociáveis. Enquanto o primeiro se refere às “condições do ambiente político onde se efetivam ou devem se efetivar as ações administrativas” (NARDES, 2014, p. 159), a gestão se vincula “à forma como devem ser planejados, coordenados, e controlados os recursos da organização para o alcance dos resultados pretendidos, sempre com foco na melhoria da relação benefício-custo” (NARDES, 2014, p. 160). Já a governança, estritamente relacionada ao direito fundamental à boa administração, se refere ao atual modelo de gestão idealizado nessa geração. Trata-se do sistema que assegura às partes interessadas pertinentes o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. Assim, o principal objetivo é o aprimoramento da capacidade do Estado em formular/implementar as políticas públicas. No Brasil, embora haja governabilidade há uma crise de governança (ARAÚJO, 2002)¹¹.

É por meio dos instrumentos de participação popular ou dos administrados na gestão pública que há superação do modelo da democracia representativa, o que contribui para a promoção da transparência e da boa governança (SMANIO; NUNES, 2016). Nesse sentido Vanice do Valle (2010) ensina que o Estado não

¹⁰ A Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, dentre outras alterações, incluiu a eficiência como princípio da administração.

¹¹ Embora a obra de ARAÚJO, acima mencionado, seja datada de 2002, é evidente que a crise de governança presente naquele ano se manteve até os dias de hoje.

deve se comprometer apenas com a apresentação dos resultados de sua atuação, mas, também, com “todo o espectro de formulação, implementação e avaliação das escolhas públicas que lhe são cometidas empreender”.

A Governança Pública advém da iniciativa privada, que já possui compreensão mais madura, e exsurgiu no meio público impulsionada por alguns fatores, dentre eles: (i) a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades; (ii) a ascensão de valores neoliberais e a desconfiança da habilidade estatal, com esvaziamento do poder do Estado e, por último, (iii) a própria gestão gerencialista, cujo foco recai mais no desempenho e no tratamento de problemas do que em perguntas como “quem” deve implantar as políticas públicas e “como” devem ser implantadas.

Na concepção de Secchi (2009), a governança surge com a mudança de concepção de Estado como ente individual para um Estado que passa a ser visto através de um modelo colaborativo de relações interestatais entre atores estatais e não estatais que trabalham com a elaboração de políticas públicas e/ou com a solução de problemas coletivos internacionais. Isso requer uma mudança do papel do Estado, que deve ser menos caracterizado pela hierarquia e pelo monopólio do poder de decisão.

A boa governança se baseia nas boas práticas de gestão pública, com foco na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* democrática e no combate à corrupção. Para tanto, a boa governança pressupõe a interlocução fluida e sem distinção entre os mecanismos de hierarquia (agentes governamentais), os mecanismos autorregulados (mercado) e os mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade e redes). Nesse sentido, Secchi ressalta que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigem uma “boa governança” para conceder recursos econômicos e apoio técnico aos países em desenvolvimento.

Na governança pública, os governantes precisam ter capacidades de avaliação, direção e monitoramento da gestão das políticas e dos serviços públicos a fim de atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população. Essa governança caracteriza-se pelos mecanismos de democracia deliberativa (*community empowerment*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e coordenação de atores estatais e não estatais nas operações do governo (Parcerias Público-Privadas – PPP).

Com o tempo, o conceito de governança evoluiu e englobou diversos outros aspectos, tais como a transparência, a efetividade e a economicidade no emprego de recursos públicos. Desse modo, sua compreensão passou a contemplar estruturas, funções e processos os quais visam garantir que atuações planejadas sejam

executadas de modo a atingir seus objetivos e resultados de forma transparente (NARDES, 2014, p. 148).

Conforme compilação realizada pela IFAC¹² e inserida no Referencial básico de governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União, a governança possui as seguintes vantagens:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e

¹² International Federation of Accountants – IFAC.

p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis). (BRASIL, 2014)

Não obstante a distinção entre os modelos de gestão democráticos supracitados¹³, há um elemento em comum entre eles: a preocupação com o controle. No modelo burocrático, a formalidade e a impessoalidade eram instrumentos de controle dos agentes públicos; por sua vez, no gerencialismo, verifica-se o controle de políticos sobre a máquina administrativa e o controle de resultados das políticas públicas.

Por fim, na governança pública, além dos princípios óbvios de controle (*accountability*, transparência etc.), é possível perceber os esforços direcionados à inclusão de agentes não estatais na participação da gestão. Assim, o objetivo é a devolução do controle aos destinatários do serviço público, o que favorece o controle social.

3.2 A ACCOUNTABILITY COMO ELEMENTO ESSENCIAL À GOVERNANÇA PÚBLICA

De acordo com o Banco Mundial, uma governança pública efetiva exige um estado de direito, uma sociedade participativa, políticas planejadas, poder executivo responsável/responsivo e uma burocracia insuflada de ética e regida pelos princípios da legitimidade, da equidade, da responsabilidade, da eficiência, da probidade, da transparência e da *accountability* (SANTOS; ROVER, 2019).

Santos e Rover (2019) citam Matias-Pereira (2010) e Pisa (2014) que, igualmente, afirmam que a *accountability* é um princípio da governança pública, compreendida como a obrigatoriedade de prestação de contas pelo gestor público e respectiva reprimenda, caso observado desvio de sua conduta.

Além disso, Santos e Rover (2019), a partir de métodos estatísticos, constataram que algumas noções da governança pública, a exemplo da transparência, *accountability* e melhores índices de gestão, podem influenciar positivamente na eficiência da aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, as afirmações aqui elencadas possuem subsídios teóricos e empíricos de que a aplicação eficaz da ideia de governança pública, notadamente a *accountability*, poderá trazer evidentes ganhos de interesse público.

É evidente, portanto, que a temática da governança surge como um modelo de gestão que enfatiza a transparência e a *accountability*, ferramentas basilares para o controle do Estado, uma vez que, assim como professa Locken (2018), o

¹³ Não está incluso o modelo patrimonialista de gestão nessa afirmação, pois não serve de parâmetro para o que aqui se discute visto que não se baseia em ideais democráticos.

exercício da democracia exige, essencialmente, um contrapoder que vise o cumprimento dos compromissos políticos pelos representantes eleitos. Tal sistema pode ser dimensionado em controle (povo-controlador), função de poderes de sanção e obstrução (povo-veto) e, por último, ampliação do poder de um povo juiz, com a judicialização da política.

Nesse sentido, é possível concluir que o paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática, o que dependerá de esforços dos novos gestores públicos, em cada classe. Esses gestores devem, ao invés de obscurecer sua *accountability*, defini-la e esclarecê-la. Em relação a isso, Behn (2014, p. 39) nos ensina que:

Os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática.

Apesar disso, Pinho e Sacramento (2020) explicam que o que se percebe ainda no Brasil é uma democracia delegativa (situação em que ocorrem eleições livres, mas o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente, portanto não necessita atuar em conformidade com o que foi prometido durante a campanha eleitoral). Nesse tipo de democracia, coexistem duas mentalidades, a arcaica, uma vez que “o Brasil é hierárquico, familista, patrimonialista e aprova tanto o *jeitinho* quanto um amplo leque de comportamentos similares” (ALMEIDA, 2007)¹⁴, e outra mentalidade moderna que conta com grupos sociais cujo nível de escolaridade é mais elevado e tais valores são enfraquecidos (ALMEIDA, 2007)¹⁵, mas, de modo geral, essa outra mentalidade caracteriza-se por ser resistente às transformações fundamentais à modernização, portanto mantem um “capitalismo politicamente orientado”.

Como exemplo disso, temos o atual formato de controle externo do poder executivo municipal, segundo interpretação firmada¹⁶ pelo Supremo Tribunal Federal,

¹⁴ Apud PINHO; SACRAMENTO, 2020, p. 1361.

¹⁵ Apud PINHO; SACRAMENTO, 2020, p. 1362.

¹⁶ As teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, nos Temas de Repercussão Geral n° 157 e n° 835 (RE n° 729.744/MG e RE n° 848.826/CE, respectivamente), definiram que o *parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, com o auxílio das Cortes de Contas. Assim, o parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, sendo incabível o julgamento ficto.* (BRASIL, 2016) As teses foram publicadas no DJe em 23/08/2016. (§11°, do art. 1035 do CPC).

que alterou o que era anteriormente adotado pela maioria dos Tribunais de Contas no país nos casos em que prefeitos municipais atuam como ordenador de despesas¹⁷. Ao contrário do que ocorre com os demais gestores, a competência para julgar as contas de gestão é exclusiva do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer pode ser superado por decisão de 2/3 dos vereadores (BRASIL, 2019) e considera-se incabível o julgamento ficto¹⁸ das contas.

Em síntese, esse posicionamento é totalmente adverso à *accountability*, à boa administração¹⁹ e, por fim, aos ideais de Governança Pública e evidencia a defesa de um sistema apegado ao mérito administrativo que despreza a técnica, valoriza o conceito burocrático de Gestão Pública (BRASIL, 2019) e enaltece o chamado sistema de “presidencialismo de coalizão”²⁰ (ABRANCHES, 1988). Esse posicionamento pode, portanto, fortalecer o quadro de impunidade²¹ política.

É importante frisar que esse é somente um exemplo, dentre inúmeros que poderiam ser citados, o qual serve para comprovar que embora as últimas décadas tenham sido favoráveis à *accountability* e à governança, a realidade brasileira ainda é caracterizada pela dificuldade no estabelecimento de grandes rupturas de gestão, pois ainda é apegada a antigos hábitos (autoritarismo redesenhado).

CONCLUSÃO

Inicialmente, pelo estado da arte empregado nesse estudo, verifica-se que a *accountability*, embora tenha uma aceção composta e ampla, já é um instituto famigerado na academia brasileira, inclusive com subsídios constitucionais, empíricos e teóricos. Não seria, então, dispensável a preocupação com sua tradução, incorporando-a ao ordenamento brasileiro em sua versão original?

Além disso, assim como bem mencionado por Behn (2014), quando pouco se falava em governança pública, a nova gestão pública já exigia um novo para-

¹⁷ A acumulação de funções de Governante e Ordenador de Despesa pelo Chefe do Poder Executivo Municipal é uma ocorrência comum em municípios de pequeno porte e, segundo o IBGE, são aqueles com até 50.000,00 habitantes, o que representa a maioria (76,9%) dos municípios brasileiros. (IBGE, 2011, p. 76).

¹⁸ O Ministro Celso de Mello afirmou que “Entendo, *por isso mesmo*, que o fato de as contas do Prefeito Municipal não haverem sido julgadas pela Câmara de Vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica local não faz prevalecer, *em razão da inércia da Casa legislativa*, o parecer prévio do Tribunal de Contas nem se revela capaz de fazer instaurar situação geradora da inelegibilidade (...)”.

¹⁹ Aqui incluo, implicitamente, os direitos fundamentais à probidade e à informação.

²⁰ Sistema político em que há alianças e acordos partidários entre os poderes Executivo e Legislativo, mas o primeiro consegue impor sua agenda às Câmaras, portanto ocorre sobreposição daquele poder através da técnica de barganha.

²¹ HAJE, L. 97% dos crimes de corrupção no Brasil ficam impunes, diz Dallagnol. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 09 ago. 2016.

digma de *accountability* democrática focado tanto na questão da confiança pública como na questão do desempenho dessa governança.

Dessa forma, é necessário que o desenvolvimento do instituto progrida e não mais se pouse meramente em sua conceituação e faces, mas em formas de sua efetiva aplicabilidade, tendo por base a *accountability* democrática ante ao novo paradigma da gestão Pública.

Em relação a esse novo paradigma, os ideais da Governança Pública exigem uma concepção de administração pública como instrumento de um projeto democratizante, o que pressupõe uma reinvenção do Estado para melhora no desempenho de sua função social.

No entanto, considerando-se que o Brasil não é caracterizado por se adaptar facilmente às mudanças, qualquer verificação empírica sobre as reformas da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais das mudanças organizacionais.

Em suma, sendo realista, ao invés de esperar uma aplicação imediata dos ideais da governança, fundamentalmente no que se refere à *accountability*, é mais coerente tratá-la não como uma reforma, mas sim como um processo de transformação de ideais e de práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. D. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2021.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. *Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability*. Relatório de Pesquisa n.º 31/2004. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/ escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2004.

ARAÚJO, V. C. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Texto para discussão, 45. Brasília: ENAP, 2002.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 5-45, 25 fev. 2014.

BLIACHERIENE, A. C. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. S. T. F. *Tema de Repercussão Geral nº 157*. RE nº 729.744/MG. Ministro Relator Gilmar Mendes. Publicado em 23 ago. 2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. S. T. F. *Tema de Repercussão Geral nº 835*. RE nº 848.826/CE. Ministro Relator Roberto Barroso Publicado em 23/08/2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. T. C. U. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm> Acesso em: 17 fev. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CABRAL, F. G. Compreendendo as Relações de Accountability Estatal. In: SILVA, F. M. F. da; SUNAKOZAWA, L. F. J.; CONEGLIAN, O. A. R.; SILVA, P. C. N. da; PASSOS, P. C. dos; TURELLA, R. (Orgs.). *Direito do Estado: Direitos Fundamentais, Democracia e Constituição*. 1. ed. Londrina: Thoth, 2021. v. 1. p. 1-25.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

FIGUEIREDO, M. *Probidade Administrativa – Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 3, 1986.

GABARDO, E. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

HAJE, L. 97% dos crimes de corrupção no Brasil ficam impunes, diz Dallagnol. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 09 ago. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/514429-97-DOS-CRIMES-DE-CORRUPCAO-NO-BRASIL-FICAM-IMPUNES,-DIZ-DALLAGNOL.html>. Acesso em: 26 ago. 2019.

JENKINS, R. The role of political institutions in promoting accountability. In: JENKINS, R. *Performance Accountability and combating corruption*. Washington: World Bank Publications, 2007. p. 135-182.

IBGE. *Indicadores sociais Municipais*. Rio de Janeiro: Biblioteca IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

IOCKEN, S. N. *Controle Compartilhado das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 153-200.

- JUSTEN FILHO, M. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, 1999.
- MACHADO, R. C. *Fiscalização e Controle no Orçamento Público*. Os princípios Orçamentários e da Accountability no Ordenamento Jurídico Brasileiro e sua Influência na Competência Constitucional para o Controle da Gestão Pública. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público -IDP, 2015.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *RAE - Revista de Administração de empresas*, v. 53, n. 1, 2013.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. *Governança Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, out. 2004.
- OLSEN, J. P. *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Brasília: Enap, 2018.
- PALUDO, A. V. *Administração Pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PINHO, J. N. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- PISA, B. J. *Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado*. 2014. (Dissertação de Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2014.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. El derecho fundamental a la buena Administración. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 73-93, jul./dez. 2014.
- SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, ago. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79919>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009
- SMANIO, G. P.; NUNES, A. R. S. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, Aracaju, fev. 2016.
- VALLE, V. R. L. D. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. 2010. Tese (Pós-doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, 2010.
- ZUCCOLOTTO, R. *Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros*. 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.