

ACCOUNTABILITY: qual seu significado para servidores de uma instituição federal de ensino?

Ricardo Alexandre Batista de Oliveira
Ministério da Educação (MEC)

Júnia Maria Zandonade Falqueto
Universidade de Brasília (UnB)

Letícia Lopes Calderan
Universidade de Brasília (UnB)

Andrea de Oliveira Gonçalves
Universidade de Brasília (UnB)

Accountability: qual seu significado para servidores de uma instituição federal de ensino?

Resumo: A *accountability* é um termo que apresenta uma série de significados desde a prestação de contas à reforma administrativa. Mesmo assim, desde a década de 1990, há uma tentativa de tradução do termo para o português. Diante desta possibilidade, este artigo identifica como a *accountability* é compreendida no âmbito de uma instituição federal de ensino superior brasileira. Para tanto, realiza um estudo exploratório e analítico, com uma abordagem quantitativa, que esclarece o significado da palavra *accountability* e verifica as causas e implicações de sua ausência para a Administração Pública, além de estudar a relação entre o termo *accountability* e a gestão de uma universidade pública.

Palavra-chave: *Accountability*, administração pública, instituição de ensino superior, Brasil.

Accountability: what does it mean for the civil servants of federal education institution?

Abstract: *Accountability* is a term that has a number of meanings from *accountability* to administrative reform. Yet, since the 1990s, there is an attempt to translate the term into Portuguese. Faced with this possibility, this paper identifies how *accountability* is understood in the context of a federal institution of higher education in Brazil. To this intention, we have done an exploratory and analytical study, with a quantitative approach, which sought to clarify the meaning of *accountability* and verifying the causes and implications of its absence to the Government, of addition to studying the relationship between the term *accountability* and the management of a public university.

Key words: *Accountability*, government, institution of higher education, Brazil.

Recebido em: 29.02.2012. Aprovado em: 22.10.2012.

1 INTRODUÇÃO

No início da década de 90, a autora Anna Maria Campos realizou um estudo com o intuito de verificar se a palavra *accountability* poderia ser traduzida para o português e quais seriam as implicações da ausência deste conceito para a realidade pública brasileira. Duas décadas depois, Pinho e Sacramento (2009), buscaram identificar se as alterações políticas, sociais e institucionais contribuíram para a tradução dessa palavra no Brasil e apontaram que seu significado engloba os conceitos de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e castigo.

Por ser um assunto relevante e em expansão, surge o interesse em identificar a aplicabilidade e o uso desse termo em instituições de ensino superior, com vistas à obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos – *answerability* – e à capacidade de imposição de sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos – *enforcement* – presentes na definição do termo. (CARNEIRO, 2000).

Nesse contexto, este artigo identifica, de forma exploratória e descritiva, como a *accountability* é compreendida no âmbito de uma instituição federal de ensino superior brasileira de grande porte – A Universidade de Brasília.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução. Uma parte conceitual que apresenta definições de *accountability*, baseada nos estudos de Campos (1990), Carneiro (2000), Afonso (2009) e Pinho e Sacramento (2009). Estes autores se destacam na definição e na compreensão do significado desse vocábulo, discutido a partir de uma variedade de abordagens e com distintas ênfases. Além disso, nessa parte, serão relatadas as causas e implicações da ausência de *accountability* para a Administração Pública brasileira.

A parte seguinte será dedicada à apresentação dos princípios que nortearam a construção do instrumento de pesquisa – o questionário –, para realização da pesquisa exploratória descritiva e, em seguida, apresentação da análise dos resultados alcançados, mediante o estabelecimento de categorias e aferição de frequência nas respostas dos entrevistados. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre os resultados obtidos e as limitações inerentes à pesquisa.

2 ACCOUNTABILITY

A *accountability* ainda é um desafio quando se trata da tradução/aplicação de seus conceitos e parâmetros nos diversos cenários organizacionais. Faz-se necessário imprimir esforços para que o tema seja melhor incorporado nas agendas

governamentais. Assim, o esclarecimento dos possíveis conceitos adotados para o termo é o primeiro passo para a consecução dos objetivos aqui expostos.

Dessa forma, a presente seção tem por objetivo apresentar ao leitor uma visão geral de conceitos adotados por diversos autores, como Pinho e Sacramento (2009), Campos (1990), Afonso (2009) e Schedler (1999), bem como procura discorrer a temática no campo da administração pública com vistas a fomentar o debate no contexto das organizações que compõem esse campo.

2.1 Definindo *Accountability*

Embora *accountability* seja considerado um conceito-chave no estudo da administração pública e na prática do serviço público, observa-se grande dificuldade, por parte dos autores, em obter a tradução perfeita para o vocábulo que possui significados e amplitudes plurais. De acordo com Pinho e Sacramento (2009), a ideia contida na palavra traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado.

Em 1990, Anna Maria Campos publicou o artigo "*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*", no qual a pesquisadora busca compreender o significado de *accountability*, além de analisar as causas da ausência de tradução para o português.

Na busca pelo conceito, a citada autora descreve a dificuldade encontrada e relata que o único indício que pôde captar foi que, apesar do som, nada tinha a ver com contabilidade. Campos (1990) se baseia, entre outros, nos ensinamentos de Frederick Mosher, que apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: um conceito oposto a, mas não necessariamente incompatível com, responsabilidade subjetiva, que

Acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. (CAMPOS, 1990, p. 4).

Dessa forma, quem tem responsabilidade para com algo ou alguém deve sujeitar-se à responsabilização pelo desempenho e pelo resultado de seus atos. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Carneiro (2000), Afonso (2009), Pinho e Sacramento (2009) abordam as visões de outros autores que contribuíram para o enriquecimento do conceito. Com destaque para a fundamentação de *accountability* apresentada por Schedler (1999), o qual considera três dimensões estruturantes necessárias à sua eficácia – informação, justificação

e imposição ou punição. Informação e justificação remetem à ideia de *answerability*, caracterizada como a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. Por outro lado, punição refere-se à enforcement – capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Resumidamente, para Pinho e Sacramento (2009, p. 1350)

Accountability nasce com a assunção por uma pessoa de uma responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização.

Com isso, a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia, e não apenas de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. Assim, o controle da atividade estatal deve ser visto como base de sustentação para o regime democrático, acompanhando o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Esse controle pode ocorrer de forma horizontal ou vertical. A noção de *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, em que as ações são realizadas individualmente e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado. Contudo, a noção de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, por meio de uma relação de mútua vigilância entre os poderes constituídos – Executivo, Legislativo, Judiciário, agências de supervisão e instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. (CARNEIRO, 2000; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Accountability está relacionada à participação, à transparência, à prestação de contas e à responsabilização, que abarca, portanto, a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo sem prestar contas, segundo os parâmetros da lei envolvida, a possibilidade de ônus, a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

2.2 *Accountability* e a Administração Pública

É na Administração Pública onde a filosofia da *accountability* deve estar mais presente, pois quando a sociedade elege seus representantes, espera que estes ajam em nome dos eleitores, de maneira correta, e que prestem contas de seus atos. Nesse sistema, os princípios centrais são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados. (STARK; BRUSZT, 1998; SLOMSKI, 2003).

A falta de *accountability* na Administração

Pública implica em uma crise de credibilidade ao governo. Se não há um sistema de *accountability* claro e eficiente, a nação passa a não confiar nas instituições públicas e a crise se alastra para além do campo político e alcança os setores econômicos e sociais. Segundo Campos (1990), a falta de *accountability* na esfera pública se reflete no desrespeito ao cidadão brasileiro enquanto contribuinte, eleitor e cliente dos órgãos públicos.

Ferreira (2006) defende que a *accountability* também deve ser compreendida como um controle social. Em conjunto com o princípio da transparência, o seu exercício permite um aumento da credibilidade do sistema de controle, tornando-o mais eficiente na arbitragem de conflitos. Esse autor afirma que o controle social é denominado de *accountability* pela ciência política, podendo ser considerado a obrigação da prestação de contas do poder público perante a sociedade civil e as autoridades competentes. Ele se traduz pela existência de mecanismos de cobrança e de controles recíprocos que constituem fator favorável ao êxito da gestão pública, permitindo evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, o corporativismo, além da alocação de recursos para fins não previstos.

Para outros autores como Nakagawa (1993) e Tinoco (2002), a *accountability* representa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos em função da responsabilidade que decorre de uma delegação de poder. Nesse contexto, as organizações públicas ou que recebem verba pública se tornam passíveis de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade, uma vez que existe a necessidade de o próprio governo prover informações úteis e relevantes para o seu exercício.

Ao realizar uma análise histórica do conceito no país, percebe-se que os mecanismos de *accountability* foram introduzidos na administração pública brasileira não só por força da Constituição de 1988, mas também como resultado das transformações sociais e políticas ocorridas no país a partir da queda do regime autoritário e da redemocratização nos anos 1980 e 1990, com o crescente fortalecimento da sociedade civil e das organizações não governamentais. (FERREIRA, 2006). Esse processo levou à construção de uma série de instituições públicas responsáveis pela cobrança da prestação de contas e do controle social sobre o Estado e sobre os atos de sua burocracia, formada por sindicatos, igrejas, mídia, organizações de direitos humanos, entidades de classe e corporativas, as centrais sindicais, as associações comunitárias e, inclusive, cidadãos altruístas e atuantes. (O'DONNELL, 1998). Aliado a isso, conforme escreve Ferreira (2006), a Constituição de 1988 instituiu mecanismos legais que favorecem o controle social como o Ministério Público, as Ações de Inconstitucionalidade, os referendos e as

consultas populares.

Por outro lado, Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) defendem que, apesar de existirem mecanismos públicos que promovam a *accountability*, a ineficiência das instituições políticas acopladas ao baixo nível de organização da sociedade civil implica na má qualidade do processo de troca de informações entre governo e sociedade. O resultado dessa postura é grave. Essa omissão ou distorção de informação reforça a indigência política porque compromete a possibilidade de controlar a burocracia e, assim, compromete a credibilidade e a transparência governamental.

Pinho e Sacramento (2009) constataram, ao tentar verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais contribuíram para a tradução da palavra *accountability* para o português, que no Brasil o surgimento de um novo valor não implica necessariamente em extinção do tradicional. Segundo esses autores, há uma impressionante capacidade de superação da ordem legal, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. Pinho e Sacramento (2009) argumentam que, no Brasil, o autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar diante das mudanças institucionais e culturais a favor da expansão da *accountability*. Ao que tudo indica, essa é mais uma razão para a falta deste conceito na gestão pública do país.

De acordo com Campos (1990), outra razão é a fraqueza da imprensa. Falta organização e autonomia para poder agir a favor de mecanismos que favorecem à *accountability* ou contra ações que indicam a falta desta. A autora argumenta que a imprensa brasileira está fragmentada e subserviente a interesses e conveniências particulares e, por isso, não desempenha com a frequência devida o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades democráticas.

Assim, apesar dos avanços em direção a uma gestão mais *accountable*, a sociedade brasileira não desenvolveu uma cultura de *accountability*. O conceito aparenta estar em construção e a sua ausência é facilmente notada por meio da falta de credibilidade do governo e pela ausência de um controle social mais rígido.

Por fim, figura salientar que a *accountability* na administração pública não se limita a dar publicidade aos atos do governo e ao final do exercício prestar contas dos recursos públicos, nem tão pouco se restringe a veículos oficiais de comunicação. A *accountability* deve surgir da integração de todos os meios de controle – formais e informais, aliada a uma superexposição da administração, que passa a prestar suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores. (OLIVEIRA, 2002).

3 PESQUISA EXPLORATÓRIA

Foi constatado por Pinho e Sacramento (2009) que o termo *accountability* é ainda de difícil tradução para a língua portuguesa por ser muito abrangente e de interpretação mais ampla do que outros termos, como, por exemplo, controle ou responsabilização. Os autores apresentam conceitos variados na tentativa de interpretá-lo na língua portuguesa e observa-se que nos diversos setores da Administração Pública existe maior adesão a um ou a outro conceito. A terminologia, então, continua sendo difícil de ser traduzida, seja pelos motivos apresentados pelos autores, seja pelo possível desconhecimento do termo por parte dos servidores.

Poder-se-ia aferir, em uma tentativa de esclarecer o significado de *accountability*, por meio de sua aplicação, que o conhecimento sobre o tema está vinculado à boa prática do sujeito, visto que o termo encontra-se vinculado à transparência, responsabilidade, eficiência e publicidade, elementos presentes na constituição do Estado, de acordo com Di Pietro (2010). Para tal intento, há que se saber se *accountability* ou os conceitos parcos que o traduzem parcialmente são conhecidos pelos servidores públicos na execução de seu trabalho.

Com isso, para construção deste paper, viu-se a necessidade de estabelecimento de uma pesquisa exploratória que auxiliasse na compreensão do termo *accountability* em uma organização do setor público brasileiro. Uma característica interessante da pesquisa exploratória, segundo Raupp e Beuren (2003), consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo conclusivo anteriormente. Nesse sentido, ao explorar o conceito de *accountability* no setor público, busca-se ampliar o conhecimento sobre o tema, bem como incorporar novas características sobre o contexto estudado.

A organização escolhida para a realização desta pesquisa se destaca pelo seu porte e representatividade dentre as instituições federais de ensino superior do país. Criada em 1962, a instituição em questão possui atualmente mais de 30.700 alunos regulares, distribuídos em seus quatro campi. Sua estrutura abrange 105 cursos de graduação, 147 cursos de pós-graduação *stricto sensu* e 22 especializações *lato sensu*, distribuídos entre 26 institutos e faculdades e 18 centros de pesquisa especializados. Além disso, a Universidade também possui cinco decanatos, 55 departamentos, seis secretárias, hospital universitário, hospital veterinário e biblioteca.

A ideia do artigo foi apresentar a um grupo específico de servidores desta organização pública diversos conceitos gerais e/ou tratados pela literatura acadêmica e palavras relacionadas ao termo – a exceção de oito termos antagônicos colocados

em uma das questões – com vistas a aferir qual a percepção que prevalece no específico setor público. A percepção pelas partes pode não definir como de fato o é em toda a instituição escolhida, mas a amostra é capaz de apresentar elementos que nortearão futuras pesquisas sobre o mesmo objeto. Assim, o enfoque dado à pesquisa é instrumental e exploratório-descritivo (RAUPP; BEUREN, 2003), ao criar subsídio para posteriores pesquisas sobre *accountability*.

3.1 Instrumento de pesquisa e amostra

O instrumento de pesquisa está fundamentado nas diversas definições de *accountability* apresentadas no texto de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), O'Donnell (1998), Carneiro (2000), Das Ros (2008), Miguel (2005), Diniz (2001) e Pinho (2008). Estruturado em duas partes, foi construído com vistas a identificar o perfil do servidor e aferir sua compreensão a respeito do termo, além de apresentar sua percepção sobre a vinculação entre a atividade desempenhada e *accountability*.

Na primeira parte do questionário, buscou-se identificar o perfil dos participantes, por meio de questões sobre cargo atual, sexo, idade, tempo de serviço na instituição e nível de escolaridade. De acordo com os dados obtidos, a amostra representa um grupo heterogêneo, formado por 32 homens e 32 mulheres, com formação variada, sendo onze pessoas com ensino médio completo, duas com nível superior incompleto e vinte com graduação completa. E ainda, dezesseis pessoas com especialização, três com mestrado e uma com doutorado.

Do ponto de vista da tipologia da amostragem, os participantes desta pesquisa foram selecionados com base na técnica de amostragem estatística estratificada. (SZWARCOWALD; DAMACENA, 2008). Como a Universidade está separada em departamentos, para se obter os estratos de cada conglomerado, foram escolhidos de forma intencional quais departamentos a pesquisa deveria ser aplicada e, dentro destes, a amostra que o responderia.

Deste modo, a pesquisa contou com uma amostra de 64 participantes do corpo de servidores da Universidade de Brasília, que trabalham em áreas estratégicas, relacionadas ao planejamento e controle, tais como: Gabinete do Reitor, Auditoria, Procuradoria Jurídica, Decanato de Administração e Decanato de Planejamento e Orçamento, nas quais são desenvolvidas atividades de prestação de contas, controle interno, tomada de decisão, alocação de recursos, elaboração de instrumentos contratuais, acompanhamento e avaliação institucional.

Foram estabelecidas cinco categorias de análise para o critério tempo de serviço, que variam entre o tempo mínimo (1 mês) e o tempo máximo

(maior ou igual a 30 anos) de permanência na instituição. A primeira, de 1 mês a 3 anos e 11 meses, apresentou 27 participantes; a segunda, composta por servidores que possuem entre 4 e 10 anos e 11 meses de vínculo – 12 entrevistados; a terceira, de 11 a 20 anos e 11 meses – 7 entrevistados; a quarta, mais de 21 anos e menos de 29 anos e 11 meses – 2 entrevistados; e a última categoria composta por 5 servidores com mais de 30 anos de instituição.

Em virtude do caráter exploratório da pesquisa, dos resultados obtidos e da especificidade da amostra, tanto essas categorias quanto as categorias estabelecidas para o indicador idade foram consolidadas após a aplicação do questionário. Destaca-se que as categorias do indicador idade também estão dispostas em cinco grupos, com intervalo escalar de cinco anos, tendo por exceção a primeira categoria, que abarca os servidores com idade igual ou superior a 19 anos e menor ou igual a 25 anos, e a última categoria criada para abarcar os entrevistados com mais de 41 anos.

A segunda parte do questionário, composta por quatro questões, buscou identificar se os participantes estabeleciam coerência entre (1) afirmar conhecimento sobre o termo e (2) associar palavras correlatas e (3) estabelecer grau de concordância com as definições apresentadas. Além disso, foi elaborada uma questão aberta para que os participantes pudessem expor outros conceitos considerados compatíveis com *accountability* (4).

Os autores deste paper consideraram a possibilidade de o entrevistado não conseguir estabelecer acertado grau de concordância com as definições apresentadas, na questão 3, caso não conhecesse o termo. Cabe esclarecer que o entrevistado poderia selecionar mais de uma das alternativas apresentadas na questão 2 e apenas um dos níveis na questão 3.

Na questão 3, parte central da pesquisa, foram apresentados diversos conceitos de *accountability* defendidos por Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), O'Donnell (1998), Carneiro (2000), Das Ros (2008), Miguel (2005), Diniz (2001) e Pinho (2008). Esta parte, composta por dezoito itens, apresentou quinze definições verdadeiras do termo, sem a identificação da autoria, com o objetivo de que o entrevistado mostrasse seu grau de concordância com a definição. Os itens foram categorizados em cinco grupos de palavras-chave, conforme Quadro 1.

Nos outros três itens, uma afirmativa (nº 9) apresentou órgãos do governo responsáveis pelo controle da Administração Pública – controle externo (Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União); enquanto as outras duas (nº 17 e nº 18) buscaram verificar se o entrevistado identificava relação entre o termo *accountability* e a(s) atividade(s) que desempenha dentro da instituição.

Para responder essa questão, o servidor

Quadro 1 - Categorias para as questões e suas relações

		Questões relacionadas				
Grupo 1	1	2	10			
Grupo 2	3	4	5	8	13	14
Grupo 3	6	12	16			
Grupo 4	10	1	2	11	14	15
Grupo 5	7					
		Palavras-chave				
Grupo 1	Responsabilidade, responsabilização					
Grupo 2	Controle de poder, controle do Estado,					
Grupo 3	Eleição, ação parlamentar, poder constituinte					
Grupo 4	Transparência, atos justificados, correição, controle					
Grupo 5	Controle social, demanda social					

Fonte: Elaborado pelos autores

deveria escolher uma opção entre os cinco níveis construídos com base na escala Likert (1. Discordo totalmente; 2. Discordo parcialmente; 3. Não concordo nem discordo; 4. Concordo parcialmente; 5. Concordo totalmente).

Após a aplicação do instrumento, identificou-se que 53 entrevistados(as) marcaram alguma palavra e, entre eles(as), apenas onze escreveram algum comentário sobre o que viria a ser o termo *accountability*. Quanto à terceira questão, mesmo contabilizando 22 respostas negativas para o quesito conhecimento do termo, foram identificados cinquenta questionários preenchidos validamente.

A categorização dos itens se assemelha àquela realizada por Bardin (2011). Foram construídas três tabelas e, a partir destas, verificada a frequência das respostas para a questão 3, identificadas quais as palavras mais selecionadas na questão 2 e relacionadas as respostas entre ambas as questões para poder aferir o objetivo dessa proposta – se há significado no termo *accountability* para os servidores da Universidade de Brasília. Assim, com os conceitos apresentados pelos autores, os dados obtidos a partir da questão 2 e os dados obtidos a partir da questão 3, foi feita uma triangulação analítica dos dados.

3.2 Resultados obtidos

A análise dos resultados da pesquisa exploratória permitiu identificar elementos que comprovam a dificuldade de tradução do termo *accountability* para a língua portuguesa, ou melhor, permitiu identificar que o termo ainda é controverso. Como pesquisa exploratória, o trabalho tem enfoque em demonstrar os resultados analisados da segunda parte do questionário para ser o ponto de partida para outras pesquisas mais aprofundadas sobre o tema.

a) Das palavras correlacionadas à *Accountability*

As questões 1 e 2 buscaram identificar se os participantes já conheciam a palavra *accountability* e a que termos o seu significado seria associado. Com base na revisão de literatura realizada e considerando o pressuposto adotado por Pinho e Sacramento (2009) de que não existe uma única palavra que expresse o termo em português, foram listados 29 vocábulos, dentre os quais 21 se relacionavam à *accountability*. Os demais representavam conceitos antagônicos ou até mesmo sem nenhuma relação.

Dos 64 questionários aplicados, cinquenta foram considerados válidos, ou seja, o entrevistado respondeu as questões ainda que tenha afirmado que não conhecia o termo *accountability*. Nessa amostra, observou-se que 67% dos participantes acreditam que *accountability* implica em “Prestação de Contas”. Em seguida, foram listados os termos: “Transparência” (56%), “Contabilidade” (54%), “Controle Interno” (37%) e “Fiscalização” e “Responsabilidade Objetiva”, considerados por 35% dos entrevistados.

Deste modo, há evidências da existência de certo grau de conhecimento sobre o tema entre os servidores da Instituição de Ensino Superior pesquisada, tendo em vista que “Prestação de Contas” – ideia contida na palavra *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2009) – foi o item mais listado. Dentre os demais termos mais listados, apenas “Contabilidade” não possui relação nenhuma com o vocábulo. Fato que chama a atenção, pois conforme estudo realizado por Campos (1990), apesar de *accountability* ser um termo plural, o qual não pode ser traduzido por uma única palavra, a única certeza é a inexistência de relação semântica com a palavra contabilidade.

Dentre os 27 (vinte e sete) participantes que associaram o termo à contabilidade, 5 (cinco) alegaram conhecer o termo, 14 (quatorze) não o conheciam e 8 (oito) deixaram em branco a primeira questão.

No que tange aos termos não relacionados à *accountability* – autoritarismo, avocação, capacitação, centralização, contabilidade, corrupção, descentralização e nepotismo – alguns participantes, mesmo declarando conhecer o termo, fizeram associações errôneas, como são os casos dos termos “burocracia” (2 participantes), “centralização” (1) e descentralização (2). Nos demais casos, os entrevistados ou declararam desconhecimento do vocábulo ou não responderam a questão. Observou-se ainda, que os termos “castigo” e “nepotismo” não foram citados por nenhum dos entrevistados.

b) Do grau de concordância com algumas definições de *accountability*

A questão 3 é o locus no qual os entrevistados manifestaram sua concordância ou discordância quanto às definições do termo *accountability*.

Apresentando sua percepção sobre o termo *accountability*, esta percepção é identificada nesse trabalho como a tendência central da compreensão e da prática na universidade.

Houve um grande número de concordâncias por parte dos entrevistados quanto ao primeiro grupo de itens (1,2 e 10). A variação de maior concordância, seja parcial ou total, demonstra que responsabilidade e responsabilização na prestação de contas é o primeiro conceito relacionado ao termo *accountability*. Essa responsabilidade e essa responsabilização, de acordo com as respostas dos entrevistados, se vinculam à ação de quem ocupa algum cargo na administração pública, da mesma forma que se vinculam à ação de estabelecer “pena” pelo dever não cumprido. Talvez o uso da palavra “pena” no item 2 tenha sido o elemento que estimulou a maior quantidade de marcações de concordância por parte dos entrevistados (40).

O segundo grupo da classificação frisa a relação controle de poder e controle do Estado. Não foi aferida a concepção de Estado e de poder que os entrevistados possuem, visto não ser o objetivo do trabalho. Importa identificar a relação entre a compreensão dos entrevistados do termo *accountability* e a ação de controle de poder e do Estado. Esse grupo apresentou certa dúvida quanto à relação entre *accountability* e controle de poder e de Estado. As respostas ao item 3 demonstraram que aquela não é clara para os entrevistados. As respostas ao item 8 esclarecem que a dificuldade de entendimento é com relação à expressão “controle do Estado”, visto que controle de poder político é claro à maioria dos entrevistados – 30 concordâncias.

Se no primeiro grupo se estabeleceu a hipótese de que o termo “pena” justifica a maior concordância com o item nº 2, no grupo 2, o termo semanticamente equivalente a “pena”, que é “sanção”, provocou dúvida nos entrevistados. O mesmo fato ocorreu no item 16 que pertence ao grupo 3 e possui o mesmo termo. Porém, o termo transparência na ação do Estado é conceito estabelecido e firmado, de acordo com essa amostragem.

Apoiado no texto de Miguel (2005), a terceira categoria vinculou nos itens 6, 12 e 16 a relação *accountability*, ação parlamentar, controle eleitoral. Os entrevistados não identificaram o vínculo entre a escolha dos representantes e *accountability*. De acordo com Miguel (2005), as eleições são um mecanismo de controle efetivo, visto que de maneira preventiva evitam que ações ímprobos sejam realizadas nas diversas instâncias públicas. Este entendimento está presente na recente decisão do STF pela constitucionalidade da lei denominada Lei da Ficha Limpa. Destaca-se que a resposta de concordância dos entrevistados para o item 6 – relação com a ação parlamentar – pode estar vinculada a grande quantidade de CPIs instauradas pelo parlamento brasileiro.

Além do vínculo estabelecido no grupo 1 para os itens 1, 2 e 10, no grupo 4, o vínculo se faz pela relação transparência, justificação dos atos, controle e correição. Estas são palavras que trouxeram maior relação com o termo *accountability*, do ponto de vista dos entrevistados. É importante que os atos dos “governantes sejam justificados”, impondo ao seu não cumprimento, processo de responsabilização.

A quinta categoria colocou entre as questões o item nº 7 que vincula a *accountability* com ação de controle social, que é pressuposto da constituição essencial do Estado. Para este item, foram computadas 48 respostas válidas. Apesar de o valor absoluto das respostas indicar que a maioria dos entrevistados concorda com a assertiva (25 respostas concordam parcial ou totalmente da afirmação), há um conjunto de entrevistados que discorda da relação entre a responsabilidade do Estado e o atendimento às necessidades de sua população.

Os últimos dois itens se referiram à percepção do entrevistado sobre a instituição e o setor onde trabalha quanto a atos de *accountability*. Os entrevistados (50 respostas válidas) apontaram para a dificuldade de se perceber práticas de *accountability*. Hipoteticamente, isto pode se dar pela inexistência de ações ou pela complexidade de se entender o termo. Porém, há uma leve tendência a se encontrar vestígios de prática de *accountability*, tendo em vista uma diferença significativa entre a quantidade de respostas de concordância e a de discordância.

4 CONCLUSÃO

Na literatura referente à *accountability*, é possível encontrar uma série de significados relacionados ao conceito, tais como: prestação de contas, responsabilidade objetiva e subjetiva, transparência, responsabilização social e pessoal, castigo, premiação, reforma administrativa, ação governamental, controle social. (CAMPOS, 1990; CARNEIRO, 2000; MIGUEL, 2005; AFONSO, 2009; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Entretanto, ainda há controvérsia quanto à possibilidade de uma tradução do termo para o português e à prática de *accountability* na Administração Pública brasileira.

Conforme Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) constataram em seus estudos, estabelecer o conceito de *accountability* nas estruturas da sociedade é um passo longo e demorado, visto que ele ainda é desconhecido ou mal traduzido. É preciso, inicialmente, incentivar a criação de uma verdadeira cultura de *accountability* para que o seu significado possa ser compreendido, traduzido e expandido pelo país.

Dessa forma, a pesquisa realizada neste artigo representa uma tentativa de identificar como a *accountability* é compreendida no contexto de uma

instituição pública de ensino superior brasileira. Para tanto, realizou-se um estudo exploratório e analítico, com uma abordagem quantitativa, que buscou esclarecer o significado do conceito, verificar as implicações de sua ausência e identificar elementos capazes de auxiliar os gestores e funcionários desta Universidade a compreender e praticar a *accountability*.

A organização escolhida destaca-se por ser uma instituição de ensino de grande porte e representatividade no país e a pesquisa de campo realizada se concentrou nas áreas administrativas da organização vinculadas às funções de planejamento, orçamento, auditoria, finanças e controle interno, ou seja, nos locais nos quais se acredita que a prática de *accountability* esteja diretamente relacionada à rotina do setor.

Primeiro, identificou-se que o significado de *accountability* é controverso para o grupo participante da pesquisa. Os participantes demonstraram ter um conhecimento superficial do termo. Embora a maioria tenha relacionado *accountability* aos significados de prestação de contas e transparência, relação encontrada na literatura, os participantes não conseguiram assimilar o significado deste termo às ações de controle do poder do Estado, à presença no ato de escolha dos representantes (eleições) e à ação parlamentar.

A segunda constatação diz respeito à percepção do participante em relação à prática da *accountability* na organização pesquisada. Foi verificado que os entrevistados não identificam tais práticas em sua instituição. Isso pode significar que essa prática não é difundida ou divulgada o suficiente, ou não faz parte da cultura organizacional, ou, mais grave, a prática de *accountability* não chama a atenção dos participantes da pesquisa.

A terceira conclusão refere-se à *accountability* como ação de controle social. Percebeu-se que a maior parte dos participantes admite a relação existente entre a responsabilidade do Estado e o atendimento às demandas da sociedade, entretanto a pesquisa se limita a verificar se o respondente reconhece essa relação, sem se aprofundar na forma como ela se dá e nas suas implicações. A *accountability*, enquanto um mecanismo de controle social, deve ser aplicada tanto na esfera das decisões políticas (o núcleo estratégico da administração pública) como também na esfera da produção de bens e serviços públicos, pois é no controle social que os cidadãos se tornam controladores das ações governamentais. (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Assim, torna-se necessário ampliar a pesquisa neste aspecto para que se possa obter uma conclusão sobre o uso da *accountability* como uma ferramenta de acompanhamento e controle da ação do Estado.

Pelo que se percebe, mudanças de caráter estrutural, como são a compreensão e a aplicação da *accountability*, ainda são difíceis de

serem institucionalizadas e requerem um longo prazo. Nesta linha, Pinho e Sacramento (2009) perceberam que, quando é preciso enfrentar forças e culturas conservadoras, é necessário desenvolver habilidades de adequação e de transformação aos novos contextos. Na instituição estudada, os resultados confirmam a falta de clareza em relação ao termo.

Assim, a *accountability*, após mais de 20 anos desde a publicação do texto de Campos (1990), aparenta permanecer um termo de difícil tradução. No que se refere ao objetivo principal deste estudo, pode-se dizer que há muito a se trabalhar para garantir a compreensão da *accountability* na organização pesquisada. Tanto o conceito em si, quanto sua aplicação na organização, ainda são desconhecidos por muitos atores de áreas estratégicas, fato preocupante para qualquer organização, sobretudo se esta for uma instituição pública.

Por fim, reconhece-se que o presente estudo está limitado pelo número de participantes em relação ao quantitativo de servidores da Universidade de Brasília. Dessa forma, uma linha de pesquisa pode ser a complementação desses resultados na própria Universidade em estudo. Também se admite como limitação a ausência de dados qualitativos que viabilizassem uma compreensão mais aprofundada e completa sobre as implicações da ausência de *accountability* na organização.

Ainda, para ampliar a discussão sobre os resultados encontrados e refletir a realidade regional ou a nacional, sugere-se que pesquisas como esta sejam realizadas em outras universidades e em outras organizações públicas. Isso possibilitará uma identificação mais completa de como o termo *accountability* é compreendido no setor público, para posterior comparação entre diferentes áreas de atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-69, 2009.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CARNEIRO, C. B. L. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Disponível em: < http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc >. Acesso em: 14 nov. 2011.

DAS ROS, L. Poder de decreto e *Accountability* horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 dez. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. FERREIRA, D. E. Soares. **Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006. 79 p. Monografia premiada em 2º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Barbacena (MG).

MIGUEL, L. F. Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução a controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo, Atlas, 1993.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, A. S. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. In: _____; **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. p. 143-210.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estado no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2011.

_____; 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, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2011.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa científica aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

STARK, D.; BRUSZT, L.,. Enabling Constraints: fontes constitucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 13, n. 36, 1998.

SZWARCWALD, Célia Landmann; DAMACENA, Giseli Nogueira. Amostras complexas em inquéritos populacionais: planejamento e implicações na análise estatística dos dados. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 38.45, 2008.

TINOCO, J. E. P. Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social. **RBC – Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 135, p. 62, maio/jun. 2002.

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

Ricardo Alexandre Batista de Oliveira

Filósofo e Teólogo

Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília

Servidor público do Ministério da Educação (MEC)

E-mail: bsb.ricardoalexandre@gmail.com

Júnia Maria Zandonade Falqueto

Administradora

Mestranda em Administração pela Universidade de Brasília

Servidora Pública da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: juniafalqueto@unb.br

Letícia Lopes Calderan

Administradora

Mestranda em Administração pela Universidade de Brasília

Servidora Pública da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: ticialc@yahoo.com.br

Andrea de Oliveira Gonçalves

Socióloga

Doutora em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo

Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: andreagoncalves@gmail.com

306 *Ricardo Alexandre Batista de Oliveira, Júnia Maria Zandonade Falqueto, Letícia Lopes Calderan, Andrea de Oliveira Gonçalves*

Ministério da Educação - MEC

Esplanada dos Ministérios Bloco L, Ed. Sede e Anexos -
Brasília / DF
CEP: 70.047-900

Universidade de Brasília - UnB

Campus Darcy Ribeiro - Instituto Central de Ciências, ala
norte, subsolo, módulo 25, Brasília-DF
CEP: 70910-900