



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

DISSERTAÇÃO

**ACCOUNTABILITY E SUAS INTERFACES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA GERAL
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Leonardo da Silva Moraes

Seropédica

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**ACCOUNTABILITY E SUAS INTERFACES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA GERAL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Leonardo da Silva Moraes

Sob a Orientação da Professora

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão e Estratégia**, do Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

351.81
M827a
T

Morais, Leonardo da Silva, 1979-
Accountability e suas interfaces na
administração pública brasileira: análise de uma
experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio
de Janeiro / Leonardo da Silva Moraes. - 2014.
112 f.:il.

Orientador: Maria Gracinda Carvalho Teixeira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação
em Gestão e Estratégia em Negócios, 2014.
Bibliografia: f. 100-105.

1. Administração pública - Brasil - Teses. 2.
Administração pública - Brasil - Auditoria -
Teses. 3. Responsabilidade - Teses. 4. Auditoria
administrativa - Rio de Janeiro (Estado) - Teses.
5. Transparência na administração pública -
Teses. I. Teixeira, Maria Gracinda Carvalho. II.
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Curso de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia em
Negócios. III. Título.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SÓCIAS APLICADAS – ICSA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA - MPGE**

LEONARDO DA SILVA MORAIS

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia, na área de concentração em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 17/07/2014

A handwritten signature in black ink, reading "Maria Gracinda Carvalho Teixeira".

Ph.D. Maria Gracinda Carvalho Teixeira
Orientadora e Presidente da banca
UFRRJ

A handwritten signature in black ink, reading "Bianca Scarpeline de Castro".

D.Sc. Bianca Scarpeline de Castro
UFRRJ

A handwritten signature in black ink, reading "Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa".

D.Sc. Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa
Membro Externo
PROURB/UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por ter me proporcionado um caminho de muitas realizações e conquistas, e por ter me dado forças para superar desafios - seja com a criação de novas situações, seja colocando pessoas maravilhosas em meu caminho, seja me iluminando a vencer barreiras possíveis... Eu só tenho que agradecer-lhe!

Aos meus pais, Antônio e Maria Lúcia, alicerces da minha formação como indivíduo. Vários dos sólidos valores que carrego comigo são frutos da criação que tive. Sem eles, tenho dúvidas se teria conseguido chegar até aqui.

À minha esposa, companheira, amiga, confidente, extraordinária pessoa, Milena Rosa, que esteve ao meu lado em toda a minha trajetória acadêmica, sempre me apoiando para que o sonho do mestrado se concretizasse. Minha eterna gratidão a Milena, por compreender a minha ausência, assumindo em dobro a dedicação aos nossos filhos durante dias e noites, para que eu pudesse me dedicar ao mestrado.

No âmbito profissional, tudo começou quando, ainda trabalhando em Brasília, dei início ao mestrado. Os agradecimentos são para as gestoras (colegas) Sandra Luci e Janice Mendonça que, mesmo com todas as dificuldades oriundas da distância e idas e vindas Brasília-Rio, e conseqüentemente, das dificuldades no gerenciamento de relacionamentos e problemas operacionais do trabalho, sempre me deram apoio.

Ainda na capital federal, meu obrigado também ao colega Anderson Maia, que dividia as atribuições do setor pelo qual éramos responsáveis. Apesar das responsabilidades geradas e compromissos assumidos, nunca reclamou do fato de eu ter que me ausentar nos dias de aulas e outras atividades do curso.

Já no Rio de Janeiro, na Auditoria Geral do Estado, tive a felicidade de contar com o mesmo apoio incondicional para a realização do mestrado. Agradeço a todos os superiores com os quais eu convivi: Eugênio Machado, Robson Ramos, Rui Cesar, Andrea Lengruher e Carlos Henrique.

Agradeço também aos atuais colegas de trabalho: Marcio Romano, Viviane Miranda e Victor Marcell, que dividem as tarefas de trabalho comigo e, por consequência, me substituíram nos meus dias na universidade.

No meio acadêmico, agradeço a todos os professores do curso do mestrado, particularmente à professora Heloisa Guimarães Nogueira, que acreditou na minha pessoa desde o início do processo seletivo, mesmo com todas as minhas limitações, inclusive

geográficas (eu morava em Brasília na época!). Enquanto coordenadora do curso, a professora sempre se mostrou solícita e disponível em situações adversas.

À professora Beatriz Villardi, que me ensinou os primeiros passos de uma pesquisa acadêmica e, por consequência, a compreensão do encadeamento inicial de um trabalho científico. Ela contribuiu para minha determinação no mestrado, no difícil período de transição de emprego, pois sabíamos que isto afetaria a minha pesquisa.

À professora Erica Resende, que se propôs a ser minha orientadora no início do curso, e assim seguimos por quase um ano de mestrado, mas que precisou nos deixar. Ela foi uma grande incentivadora para que eu participasse de eventos acadêmicos e científicos, no Brasil e no exterior.

Em especial, agradeço à professora Maria Gracinda Teixeira, que me acatou como seu orientando, assumindo essa reponsabilidade, mesmo com quase um ano concluído do curso. Com muita habilidade e competência, a professora Maria Gracinda me conduziu aos ajustes estruturais necessários à minha pesquisa, com a ajuda de profundos estudos e discussões. Ela abriu os braços e, com incentivo, amizade, confiança e respeito, pode me proporcionar a continuação da minha jornada acadêmica até o seu momento final - esse momento de muita felicidade. Muito obrigado professora!

Agradeço também as valiosas sugestões da minha banca de qualificação, destacando as professoras Eliane da Silva Bessa e Biancca Scarpeline de Castro.

Por fim, aos colegas do mestrado, que aceitaram o desafio do novo, que junto compartilhamos, como os nossos sonhos, conquistas, angústias, lamentações e tudo mais que o novo provoca. Esses foram os “terapeutas” que me acolheram nas situações mais difíceis, mas também verdadeiros entusiastas nos momentos de alegria. Obrigado a todos vocês!

RESUMO

MORAIS, Leonardo da Silva. *Accountability e suas Interfaces na Administração Pública Brasileira: Uma Análise da Experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. 2014. 115 p. Dissertação (Mestrado em Gestão e Estratégia em Negócios). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

O objetivo da pesquisa é explorar o sentido do termo *accountability* e suas interfaces na administração pública brasileira, apontando os avanços e entraves da *accountability* no Brasil a partir da análise da experiência de uma organização pública, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (AGE/RJ) e sua atuação na Copa das Confederações de 2013. Assim, acredita-se que o estudo venha contribuir com evidências do Executivo brasileiro na questão da *accountability*. A pesquisa abarcou o período histórico que percorre desde 1988, quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, e surgiu a ideia de *accountability*, que começa a ganhar força no Brasil com a discussão da democracia como princípio fundamental do sistema político. A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo analítico e descritivo e utiliza a coleta de dados por meio de pesquisas documentais e com fontes orais, tendo com sujeitos, profissionais de auditoria que ocupam cargos estratégicos da AGE/RJ. A análise dos dados é realizada por meio da interpretação de fenômenos sociais. A categorização da análise e as questões norteadoras são pautadas em quatro temas: *accountability*, controle, responsividade e transparência. A pesquisa sugere que numa democracia em construção, como a brasileira, à medida que os diferentes interesses se organizem, acredita-se que irá aumentar a possibilidade de os cidadãos exercerem maior controle e cobrarem com mais efetividade, dos órgãos públicos, maior acesso a informações com transparência. O estudo aponta novas perspectivas para o desenvolvimento de *accountability* na gestão pública do país, com base na experiência analisada. Acredita-se que o avanço da *accountability* está relacionado à maior participação da sociedade e ao exercício da cidadania, não somente pelas manifestações populares nas ruas, mas também por meio da cooperação de organizações da sociedade civil, interagindo com os órgãos de governo, como a AGE/RJ, à medida que esta sinalizar essa possibilidade de atuação no seu papel como órgão do Estado, junto à sociedade.

Palavras-chave: *Accountability*. Administração Pública Brasileira. Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (AGE/RJ). Controle. Responsividade. Transparência.

ABSTRACT

MORAIS, Leonardo da Silva. Accountability and its Interfaces in the Brazilian Public Administration: An Analysis of the Experience of Audit of the State of Rio de Janeiro. 2014. 115 p. Dissertation (Master in Management and Business Strategy). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

The goal of the research is to explore the meaning of the term *accountability* and its interfaces in Brazilian public administration, showing the advances and obstacles to accountability in Brazil, by analyzing the experience of a public organization, the General Auditor of the State of Rio de Janeiro (AGE / RJ) and his role in the Confederations Cup 2013. Thus, it is believed that the study will help the Brazilian Executive with evidence on the issue of accountability. The research comprises the historical period since 1988, when it was enacted the Constitution of the Federative Republic of Brazil, when the idea of accountability emerged and begun to gain strength in Brazil, with the discussion of democracy as a fundamental principle of the political system. The research is qualitative, descriptive and analytical and uses the collection of data through documentary research and oral sources, and subject to audit professionals who occupy strategic positions of AGE / RJ. Data analysis is performed by interpreting social phenomena. The categorization of analysis and guiding questions are based on four themes: accountability, control, responsiveness and transparency. Research suggests that in a democracy under construction as the Brazilian is, as the different interests are organized, it is believed it will increase the ability of people to exercise greater control and charge more effectively public agencies to get greater access to information transparency. The study shows new perspectives for the development of accountability in governance of the country, based on the experience analyzed. It is believed that the progress of accountability is related to greater involvement of civil society and citizenship, not only by the popular demonstrations in the streets, but also through cooperation and civil society organizations interacting with governmental agencies, such as AGE / RJ, as this appoints to the possibility of acting in its role as an organ of the state in society.

Keywords: Accountability. Audit General of the State of Rio de Janeiro (AGE / RJ). Brazilian Public Administration. Control. Responsiveness. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sincronismo entre os Controles	46
Figura 2 - Organograma da Secretaria de Fazenda.....	60
Figura 3 - Organograma de Atuação da AGE/RJ	61
Figura 4 - Quantitativo de Analistas de Controle Interno	62
Figura 5 - Fluxo do Processo de Prestações de Contas	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos relacionados à accountability por pesquisadores brasileiros, de acordo com o tratamento dado ao tema.....	33
Quadro 2 - Características dos controles na Administração Pública Brasileira	44
Quadro 3 - Categorias, definições, sínteses e principais autores.....	55
Quadro 4 - Países Sedes das Copas das Confederações	64
Quadro 5 - Atividades Realizadas pela AGE/RJ	66
Quadro 6 - Síntese da Categoria Accountability	72
Quadro 7 - Síntese da Categoria Controle	78
Quadro 8 - Síntese da Categoria Responsividade.....	82
Quadro 9 - Síntese da Categoria Transparência	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE/BA – Auditoria Geral do Estado da Bahia
AGE/PA – Auditoria Geral do Estado do Pará
AGE/RJ – Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
AP – Administração Pública
CECIERJ – Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CGE/RJ – Contadoria Geral do Estado
CGU – Controladoria Geral da União
CLAD - Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento
COAUD – Coordenação de Auditoria
COSEA – Coordenadoria Setorial de Auditoria
DETRAN/RJ – Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro
EnANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
FAETEC – Fundação de Apoio à Escola Técnica
FIFA – Federação Internacional de Futebol Associados
GTCS – Grupo de Trabalho de Controle Social
INEA – Instituto Estadual do Ambiente
LAI - Lei de Acesso à Informação
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU – Organização das Nações Unidas
SCAP – Sistema de Controle da Administração Pública
SEFAZ/RJ – Secretaria de Fazenda de Estado do Rio de Janeiro
TCE/MG – Tribunal de Contas de Minas Gerais
TCE/RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE/RS – Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Contextualização	13
1.2. O problema da Pesquisa	20
1.3. Suposição da Pesquisa	22
1.4. Objetivos da Pesquisa	22
1.4.1. Objetivo Geral.....	22
1.4.2. Objetivos Específicos.....	23
1.5. Delimitação do Estudo	23
1.6. Relevância da Pesquisa	23
1.7. Estrutura da Dissertação	25
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	26
2.1. Accountability: Origem do Conceito e Significados	26
2.2. As Interfaces da Accountability com Democracia, Transparência e Controle	28
2.3. Accountability e Controle na Administração Pública Brasileira	40
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	48
3.1. Tipo de Pesquisa	48
3.2. Instrumentos para Coleta de Dados	49
3.2.1. Pesquisa Documental	49
3.2.2. Pesquisa com Fontes Orais	50
3.2.3. Sujeitos da Pesquisa e Critérios de Seleção	50
3.3. Categorias de Análise e Questões Norteadoras	52
3.4. Análise e Tratamento dos Dados	54
3.5. Limitações do Método e dos Instrumentos de Coleta de Dados	56
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA	58
4.1. Análise dos Dados da Pesquisa Documental	58
4.1.1. Caracterização da Auditoria Geral do Estado e suas Competências no Âmbito do Controle	58
4.1.2. O Papel da AGE/RJ na Copa das Confederações 2013	63
4.2. Análise dos Dados de Fontes Orais	67
4.2.1. Accountability.....	68

4.2.2. Controle.....	73
4.2.3. Responsividade	78
4.2.4. Transparência.....	83
5. RESULTADOS E CONCLUSÕES	89
REFERÊNCIAS	100
ANEXOS	106
Anexo I - Termo de Consentimento para as Entrevistas	106
Anexo II – Competências da Auditoria Geral do Estado de acordo com o Decreto Estadual 43.463/2012	107
Anexo III – Competências do Tribunal de Contas do Estado de acordo com a Lei Complementar 63/1990	110

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Em outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada por meio da Assembleia Nacional Constituinte, reestabelece no país um Estado democrático e de Direito. A Carta Magna inaugura um novo período da história brasileira, após os regimes ditatoriais militares no país que, por mais de duas décadas (1964 a 1985), imprimiram autoritarismo, cerceamento aos direitos sociais e individuais com repressão aos opositores, censura à imprensa e liberdade de expressão de toda ordem, perseguições políticas e fortes restrições de atuação das instituições brasileiras.

Após a Constituição Federal de 1988 e com o processo de redemocratização o país avançou, principalmente no tocante aos direitos civis, às legislações federais específicas para diferentes públicos, e, entre outros avanços políticos, o fortalecimento das suas instituições.

Muitos desses avanços políticos decorreram da consciência de direito, expressa em manifestações populares e reivindicações de grupos da sociedade civil por meio de seus canais representativos. No que pese a melhoria do arcabouço legal gerado após 1988, muito do que foi regulamentado acendeu expectativas na sociedade, no sentido da atuação condizente de seus representantes na contrapartida da confiança depositada através de seu voto.

Explicam Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 2) que essa nova conjuntura política abre espaço e fortalece a ideia de *accountability* no Brasil, principalmente a partir da discussão da democracia, como princípio fundamental do seu sistema político, legitimado pela Carta Magna. Desde então, explicam os autores que o termo *accountability* “circunda a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado brasileiro”.

Para Baquero (2008), o exercício da cobrança de direitos, por parte do povo aos deveres assumidos pelos seus representantes, é uma forma de caracterizar o processo que vem sendo amplamente compreendido como *accountability*. Nessa caracterização, como explica o autor, está contido um sentido moral, pela sociedade, de adjudicar a prestação de contas dos seus representantes, o que supostamente traz elementos para que a população possa avaliar a eficiência e a efetividade da gestão pública.

Nesse sentido, o autor Mainwaring (2003) explica que a *accountability* foi posta como um dos focos de atenção e estudo na América Latina a partir dos anos 1980, no que ele se refere como o período de pós-transição democrática no continente. A partir de então, ensina Mainwaring que a preocupação em relação à *accountability* no âmbito político-estatal ultrapassou do campo da *accountability*, até então mais voltada para o campo eleitoral, e estendeu-se por outras esferas da vida política do continente, emergindo como importante desafio para melhorar a qualidade das democracias da América Latina, que passam a construir mecanismos mais efetivos de *accountability*.

Ressalta ainda o autor que, embora *accountability* desde então tenha se tornado uma preocupação proeminente na América Latina, só recentemente começa a emergir na literatura acadêmica um debate mais voltado para campos de estudos que não se debruçam apenas sobre o viés que relaciona *accountability* à questão eleitoral ou de representatividade no sistema político do país.

A observação de Mainwaring (2003) encontra apoio na argumentação de Ana Maria Campos (1990) de que quanto mais avançado for o estágio democrático de um país, maior será o interesse pela *accountability*. Para Campos, à medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. Explica a autora que a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos de uma nação, tais como igualdade, dignidade humana, participação, e, entre outros, a representatividade.

Além da recorrente contribuição de Ana Maria Campos (1990) no tema da *accountability*, outros estudiosos do assunto, como Sano (2003), Pinho e Sacramento (2009), Sacramento e Pinho (2012), Raupp e Pinho (2014) e também estudos registrados no Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), publicados em 2000, atestam que a falta de um termo em português, e também em espanhol, que designe adequadamente a essência da *accountability* seria uma indicação de que é ainda incipiente a consolidação do próprio conceito no país e na América Latina em geral. Em registros do CLAD explica-se essa ausência:

Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo na América Latina (...). E, para complementar o raciocínio, não é difícil concluir que se um idioma é incapaz de expressar conceitos (...) com uma única palavra, isso se deve à ideia subjacente a esses

conceitos de que esses conceitos não fazem parte daquela cultura vigente (tradução do pesquisador) (CLAD, 2000, p.329)

Trazendo essa discussão especificamente para o Brasil, a inexistência do termo *accountability* em português, com a presença apenas da sua expressão de origem, “prestação de contas”, termo que designa somente um lado do processo, o das demonstrações contábil-financeiras, na visão de Sano, talvez seja um indício de que esse sentido restrito revele que uma noção mais ampla de *accountability* ainda não tenha sido internalizada pelas democracias da América Latina, destacando-se aí o Brasil (SANO, 2003, p. 32-33).

Nesse sentido, Raupp e Pinho (2014), assim como Pinho e Sacramento (2009) confirmam que a questão da prestação de contas explica apenas parte do conceito de *accountability*, cujo significado é mais abrangente, envolvendo “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (RAUPP; PINHO, 2014, p. 145).

Há também autores, como Michael Power (1999), que apresentam uma visão distinta de *accountability*, compreendendo-a como instrumental trazido do mundo das corporações financeiras e disseminado no setor público, com as mudanças estruturais ocorridas na esfera pública. No seu livro *The audit society – rituals of verification*, Power (1999) ressalta que, quando o mundo das finanças requereu demanda por auditoria e *accountability* financeira e contábil, isso provocou uma mudança na governança daquele mundo específico; da mesma forma, a transposição da demanda de *accountability* para outras áreas, como a estatal, rendeu a elas “uma reinvenção de sua governança” (POWER, 1999, p. 41).

Para Power, a *accountability* então passa a introduzir o sentido de limitação do poder do governante, na sua responsabilização política que isso acarreta. Assim, enfatiza o referido autor que *accountability*, nesse contexto, tem o poder de reinventar, ou melhor, consolidar a governança do Estado. Essa discussão atraiu a atenção do pesquisador, autor da presente dissertação, uma vez que alguns dos aspectos dessa reinvenção na área pública, apontados por Power, como, por exemplo, o desenvolvimento de um sistema interno de *accountability* e a capacidade de aprendizado que essa *accountability* interna traz para uma organização, podem ampliar a compreensão do pesquisador sobre o desenvolvimento de *accountability* no Brasil, na gestão de auditoria governamental na esfera estatal - sua área de atuação profissional, e suas interações com a sociedade. Nesse sentido o presente estudo pode contribuir com evidências do Executivo brasileiro na questão da *accountability*.

Acrescentam Abrucio e Loureiro (2004, p. 75) que “normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos”. Todavia, de certa forma, alinhados à visão de Power (1999), alertam Abrucio e Loureiro para o fato de que o tema recentemente também tem sido tratado no contexto da reforma do Estado e da administração pública, notadamente nas discussões sobre de que maneira transparência e responsabilização podem melhorar a eficiência da ação governamental e da gestão pública.

O que na teoria já não é simples, na prática torna-se ainda mais complexo, visto os diferentes significados e de acordo com as distintas visões dos autores. E justamente por ter adquirido vários significados, ao longo da sua trajetória histórica, *accountability* acabou se tornando um termo multifacetado, portanto de múltiplas dimensões, carregado de significados e aplicabilidades. Nesse percurso, é possível identificar elementos constitutivos da *accountability* formados de acordo com os contextos histórico-institucionais, políticos e sociais particulares nos quais a *accountability* se desenvolve.

Nesse sentido, é importante notar que, apesar de ainda não haver consenso quanto à tradução do termo *accountability* para o português e também para outros idiomas, como acima discutido, a sua identificação como responsabilização, como apresenta Power (1999), teve origem nas nações anglo-saxãs, tornando-se central na história política dos Estados Unidos, assim como também contam Medeiros *et al.* (2013), baseados nos estudos de Ceneviva (2006). Tal origem é também registrada em CLAD (2000) e Sacramento (2005).

A ideia de controle externo associada à noção de *accountability*, desde a sua origem é defendida por Pessanha (2007), um dos mais destacados estudiosos de *accountability* no campo da Ciência Política. Apesar de algumas semelhanças de visão entre autores dos estudos sobre *accountability*, Mainwaring (2003) considera que *accountability* está longe de ser um conceito consensual, mesmo na língua que o originou.

Já no caso particular do Brasil e no campo da Administração Pública, Ana Maria Campos, em 1990, no seu artigo “*Accountability*: Quando podemos traduzi-la para o português?” argumenta que falta aos brasileiros atribuir o significado ao termo, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.

Pinho e Sacramento, quase 20 anos depois da obra de Campos (1990), em artigo em 2009 “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, buscaram verificar se já era possível encontrar sinônimos em português para o termo, a partir da incorporação da *accountability* como valor cultural e político no Brasil, preocupação dos autores nesse artigo. Estes evidenciaram um pequeno avanço quanto à conceituação da *accountability* no Brasil,

porém admitindo que uma verdadeira cultura de *accountability* ainda esteja longe de ser construída no país.

Resgatando-se aqui a relevância da Constituição brasileira para o percurso democrático que contextualiza a *accountability*, importa ressaltar que em 1988 a Constituição já previa transparência das informações¹. Naquele momento, sugerindo o direito do cidadão ao acesso à informação e a obrigação de publicizar os atos da administração pública pelos seus responsáveis.

Entretanto, maiores avanços se fizeram notar a partir da regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tratou da gestão fiscal da União, Estados e Municípios, e servira como um mecanismo de controle, fiscalização e transparência das contas públicas, conforme Lei Complementar 101/2000². A LRF é uma das ferramentas utilizadas pelos Tribunais de Contas do país no controle externo das instituições públicas; é outro instrumento de *accountability* disponível para acompanhamento e controle, por parte da sociedade.

Em 2009, institui-se a Lei da Transparência³ que veio fortalecer o aspecto da transparência e outras exigências mais tarde reforçadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, que trata da publicização da parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas⁴. Os dados disponibilizados pela LAI carecem da validação e credibilidade que são concedidas pelos órgãos internos de controle, pois são eles os responsáveis por gerenciar os controles da administração pública, conforme a Constituição Federal de 1988.

Considerando a discussão até então apresentada, o caráter multifacetado do termo *accountability* e o amplo elenco de leis que, de uma forma ou de outra, estão conectadas com

¹ O Art.1 § 1º, inciso XIV diz que é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. O Art. 37 explica que 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, moralidade, publicidade e eficiência. Já o Art. 216, § 2º ressalta que cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

² O Art.1 § 1º esclarece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

³ De acordo com esta Lei, a transparência viria a ser assegurada, também, mediante: I) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

⁴ Explica o Art. 5º da LAI (12.527/2011) que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

accountability, torna-se difícil escolher uma única abordagem que venha contribuir para que se compreenda a experiência de uma organização brasileira como a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (AGE/RJ), órgão central de controle interno e atuante no âmbito subnacional de governo, no que concerne à *accountability*.

Entretanto, acredita-se que em função do modelo gerencial, adotado pelos Estados nos últimos anos, o setor público de um modo geral tenha sofrido influência do sentido empregado de *accountability* do mundo das corporações financeiras que se difundiu nas instituições públicas, que por sua vez passam a internalizá-la em decorrência das mudanças estruturais que ocorreram na esfera pública. Como chama atenção Michael Power (1999), as formas de governança associadas à *accountability* introduzem a aceção de limitação do poder do governante na sua responsabilização política que esse processo ocasiona.

Como já mencionado, essa “face” da *accountability* atraiu a atenção do autor do presente estudo, uma vez que ela sublinha aspectos da reinvenção na área pública assinalados por Power, como o incremento de um sistema interno de *accountability* e a capacidade de aprendizado que essa *accountability* interna traz para uma organização. Mas também a literatura sugere que essa abordagem sozinha não é suficiente para se compreender como ocorre a *accountability* em uma instituição pública como a AGE/RJ. Portanto, o estudo requer uma maior abrangência que oriente o sentido de *accountability* adotado nesse trabalho.

E, nesse caso, destaca-se a contribuição de Abrucio e Loureiro (2004) na literatura nacional, principalmente por chamarem atenção para o fato de que *accountability* precisa ser entendida, não somente relacionada ao controle dos atos dos governantes no que diz respeito ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos, como também no contexto da reforma do Estado e da administração pública.

Notadamente nas discussões sobre de que maneira transparência e responsabilização podem melhorar a eficiência da ação governamental e da gestão pública, Abrucio e Loureiro (2004, p. 80), fundamentando-se no autor Haggard (1996), referem-se à “*accountability* democrática” que emerge no contexto das reformas mais recentes do Estado, “que objetiva tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais responsivos às demandas dos eleitores”.

Transpondo a discussão conceitual de *accountability* até então apresentada nesse trabalho para a experiência do Estado do Rio de Janeiro, chegamos a Auditoria Geral do Estado.

A AGE/RJ está vinculada hierarquicamente à Secretaria de Fazenda (SEFAZ) na estrutura organizacional do Governo do Estado e uma das suas funções é fiscalizar a atividade

dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado responsável pela realização da receita, da despesa e pela gestão do dinheiro público, conforme o Decreto 43.463/2012⁵.

Dentre as considerações legais expostas no Decreto 43.463/2012 (AGE/RJ, 2012), ressalta-se “a necessidade de fortalecimento do Sistema de Controle Interno, por meio de aprimoramento dos instrumentos de *accountability*”, princípio este correlato a todos os demais princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição brasileira.

O sistema de controle interno do Poder Executivo estadual do Rio de Janeiro, de acordo com o referido decreto possui as seguintes finalidades: (i) assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos; (ii) auxiliar a Administração no sentido de evitar erros, fraudes, abusos, malversação, desvios, perdas e desperdícios; (iii) garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais; (iv) identificar erros, fraudes, desvios, malversação e seus agentes; (v) salvaguardar o patrimônio público; (vi) gerar informações sobre a gestão pública, de modo a orientar a tomada de decisões.

Estudar a *accountability* no âmbito da AGE/RJ é portanto um grande desafio para o autor da pesquisa, visto a abrangência de atuação da instituição e sua conexão com outros órgãos, nos vários âmbitos governamentais e a variedade de abordagens e de sentidos do termo *accountability*.

Esse desafio conduziu o pesquisador a sinalizar essa complexidade, abrindo ampla discussão já a partir desse capítulo introdutório para que se pudesse delinear a interface que se acha mais apropriada. Tal situação levou o autor da pesquisa a eleger uma experiência concreta recente, que envolveu o desempenho da AGE/RJ na realização de auditorias, controles e análises de contas da Copa das Confederações de 2013.

Nos últimos quinze anos, o Brasil recepcionou uma série de megaeventos internacionais, com destaque aos esportivos, com a cidade do Rio de Janeiro capitaneando uma boa parte destes eventos, que envolveram vultosas somas de recursos públicos, os quais estiveram sob o controle da AGE/RJ, entre outras organizações governamentais. Essa situação provocou também diversos questionamentos públicos sobre a atuação da AGE/RJ com relação ao cumprimento das suas finalidades.

Explorar a atuação da AGE/RJ nesse evento é uma forma de investigar como esta instituição contribui na prática de *accountability* na gestão pública estadual, a partir da

⁵ Decreto 43.463/2012, Art. 14, parágrafo 10 (AGE/RJ, 2012).

experiência da Copa das Confederações de 2013. E entre as várias finalidades da AGE/RJ acima relacionadas, a presente pesquisa focaliza as seguintes: (i) assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos e (ii) gerar informações sobre a gestão pública, de modo a orientar a tomada de decisões. Essas finalidades acredita-se serem orientadoras para se buscar evidências sobre a atuação da AGE/RJ na questão da *accountability*.

1.2 O problema da Pesquisa

Tem sido notória a mobilização popular recente por assuntos de interesse coletivo. Dentre as pautas apresentadas pela sociedade civil está a cobrança por melhores serviços públicos, a questão da transparência e o acesso à informação sobre os gastos públicos, a consulta à sociedade e sua participação nas decisões tomadas sobre o destino da verba pública, a responsabilização das instituições públicas, assim como a cobrança por valores éticos e morais na gestão pública.

No bojo das recentes manifestações da sociedade civil, tomaram vulto os protestos sobre os megaeventos esportivos no Brasil, nos estados envolvidos com os eventos, destacando-se aqui o estado do Rio de Janeiro. Destacam-se, entre as plataformas das manifestações, as relacionados aos custos envolvidos com megaeventos esportivos, com as instalações esportivas, a falta de transparência com o destino dos recursos e dos espaços públicos utilizados nesses megaeventos, a falta de consulta à população nas tomadas de decisões sobre os megaeventos, entre outras.

Essa nova dinâmica da sociedade brasileira voltada para megaeventos esportivos impacta o processo democrático e a construção da cidadania e afeta as instituições públicas, uma vez que vem sendo cobrada dessas instituições uma atuação cada vez mais condizente com as demandas voltadas à ética na gestão pública.

Essa situação motivou o pesquisador, por ser profissional atuante em um órgão público, a AGE/RJ, no sentido de prestar maior atenção às fragilidades da atuação da instituição, no que diz respeito ao sistema de controle interno (interagindo com o controle externo e social) e suas diversas finalidades e competências definidas em lei, principalmente as já mencionadas, no tocante à eficácia e eficiência na aplicação dos recursos públicos e na geração de informações com transparência sobre a gestão pública, o que é fundamental para a tomada de decisões e a relação da AGE/RJ com a sociedade.

Esta motivação está relacionada também à experiência da AGE/RJ com os megaeventos esportivos no Brasil que vem ocorrendo no Estado do Rio de Janeiro, em particular, a Copa das Confederações de 2013, que serviu como teste para os organismos internacionais esportivos, tendo em vista a Copa do Mundo de 2014.

Para a realização de eventos que implicam no dispêndio de recursos públicos do governo estadual, a AGE/RJ atua como órgão do controle interno. Consequentemente, na Copa das Confederações o volume de recursos envolvidos⁶ com este evento, de acordo com o decreto estadual 43.463/2012, deveria ter se submetido ao sistema de controle interno de modo a “assegurar a eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação de recursos públicos”.

No mesmo decreto está registrado que “o sistema de controle interno do poder executivo visa garantir a transparência e a integridade dos atos praticados na administração pública” (RIO DE JANEIRO, 2012, p.1). No ano de 2008, o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e a Copa das Confederações de 2013.

Entretanto, até a data da realização da Copa das Confederações a AGE não havia publicizado relatórios que configurassem as atividades do controle interno no âmbito estadual, relativas a este evento.

De acordo com a Matriz de Responsabilidade⁷ compartilhada entre União, Estado e Município do Rio de Janeiro, as responsabilidades sobre a Copa do Mundo de 2014 e a Copa das Confederações de 2013 foram assim divididas:

- A União é responsável por executar e custear as intervenções em: (i) aeroportos: terminais de passageiros, pistas e pátios; e (ii) portos: terminais turísticos;
- Estado e/ou ao Município, executar e custear as intervenções associadas a: mobilidade urbana; Estádios e seu entorno; entorno de aeroportos; e entorno de terminais turísticos portuários.

A segregação dos recursos e a responsabilização através da Matriz de Responsabilidade são formas que facilitam o acompanhamento, por parte dos órgãos de controle, dos gastos públicos.

⁶ De acordo com a resolução 23 de março de 2013, o total de investimento previsto para Copa da Confederações estaria em torno de R\$ 25,5 bilhões, sendo dividido: R\$ 14,9 bilhões para União, R\$ 6,3 bilhões para Estados/Municípios e R\$ 4,3 bilhões para iniciativa privada (Fonte: PORTAL DA COPA, 2014).

⁷ Documento que apresenta os valores a serem investidos na Copa do Mundo de Futebol em 2014. Ela define o papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como de agentes privados, na liberação de recursos e na execução das ações (BRASIL, 2013).

Como visto, as competências da AGE/RJ, por força de lei, prometem ir ao encontro aos anseios da população brasileira, no que tange à responsabilização com o controle interno, possibilitando transparência e o acesso à informação, assim como a obrigação institucional no que diz respeito à execução dos gastos públicos, entre outras expectativas. Entretanto, é no âmbito da ação desse órgão que é possível investigar como a instituição está atuando dentro do previsto em lei, no que se refere à *accountability*.

Diante da discussão até aqui apresentada, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: **de que forma a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro promove condições para desenvolver *accountability* no controle interno, como apoio ao controle externo e social no tocante aos recursos públicos, gerando transparência?**

1.3 Suposição da Pesquisa

Diante do problema de pesquisa acima delineado, formulou-se a seguinte **suposição**: as competências da AGE/RJ, no que concerne ao sistema de controle interno, implicam na eficácia e eficiência da aplicação dos recursos públicos e na geração de transparência no uso desses recursos, de modo a orientar os gestores na tomada de decisões. Entretanto, a instituição se depara com fortes limitações quanto a sua capacidade de controle na gestão dos recursos, o que compromete a *accountability*, no tocante à responsabilização.

1.4 Objetivos da Pesquisa

1.4.1 Objetivo Geral

O **objetivo geral** da pesquisa é explorar o sentido do termo *accountability* e suas interfaces na administração pública brasileira, apontando os avanços e entraves da *accountability* no Brasil, a partir da análise da experiência da uma organização pública, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, e sua atuação na Copa das Confederações de 2013. Assim, acredita-se que o estudo venha contribuir para melhorar as atividades de controle interno com foco na AGE/RJ, na questão da *accountability*.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Contextualizar a relação da AGE/RJ com os demais órgãos de controle na administração pública;
- b) Identificar quais as formas de controle realizadas pela AGE/RJ e como estas ocorrem;
- c) Descrever como a AGE/RJ gera informações no sentido de dar transparência sobre a gestão pública com base na experiência da Copa das Confederações 2013;
- d) Descrever os elementos dificultadores da AGE/RJ para realização do controle na visão dos sujeitos da pesquisa, a partir da experiência da Copa das Confederações 2013;
- e) Mapear os fatores críticos, apontando avanços e entraves registrados pelos sujeitos da pesquisa na *accountability* da AGE/RJ na sua atuação na Copa das Confederações 2013.
- f) Apontar novas perspectivas para o desenvolvimento de *accountability* na gestão pública do país, no âmbito do Poder Executivo.

1.5 Delimitação do Estudo

A pesquisa abarcou o período histórico que percorre desde 1988, quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Com a Lei das Leis, a ideia de *accountability* começou a ganhar força no Brasil com a discussão da democracia como princípio fundamental do sistema político, abrindo-se espaço, a partir desse período, para a legitimação, pela Carta Magna, da *accountability*.

A pesquisa seguiu até o ano de 2013, quando ocorreu o envolvimento da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro no megaevento Copa das Confederações de 2013. O estudo se limitou à atuação da AGE/RJ no tocante à *accountability* relacionada ao controle na administração pública no âmbito estadual de governo, no alcance das suas finalidades e cumprimento de competências legais, a partir da experiência deste órgão junto à realização deste megaevento.

1.6 Relevância da Pesquisa

No âmbito das Ciências Sociais a pesquisa é de grande relevância, pois permite avançar na relação entre o controle interno na esfera estadual de governo e a sociedade, contribuindo com os estudos sobre *accountability* e democracia.

Acredita-se que, para a Área de Administração, a pesquisa realizada venha contribuir para os estudos organizacionais e em particular para o campo da Administração Pública, assim como servir de base para futuros trabalhos que relacionem administração pública brasileira, *accountability* e controle, sobretudo expondo a atuação de um órgão público brasileiro junto aos megaeventos no Estado do Rio de Janeiro.

O estudo é importante para um órgão público como a AGE/RJ, no sentido de fornecer elementos que possam auxiliar no estreitamento da relação do órgão com a sociedade, com as organizações brasileiras e instituições internacionais que prezam pela administração pública com *accountability*, e também na articulação com outros entes federativos que tratam do controle interno na administração pública.

A pesquisa aqui desenvolvida é oportuna pela reflexão que traz sobre a necessidade de fortalecimento das instituições democráticas brasileiras, incrementando-se o debate sobre *accountability* de um modo geral e estimulando-se o cumprimento de preceitos legais que devem favorecer tanto a sociedade quanto as instituições públicas, como a AGE/RJ, quais sejam:

- A Constituição Federal 1988, disposto no art. 74, que trata do sistema de Controle Interno em todo o país;
- A Lei Complementar 101/2000, Capítulo IX, no que se refere à transparência, ao controle e à fiscalização dos recursos manejados pela Administração Pública;
- O Decreto Estadual 43.463/2012, que trata do Controle Interno no âmbito estadual do Rio de Janeiro.

A pesquisa é também oportuna por ser realizada em um momento de ampla mobilização nacional e internacional, tendo em vista a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, os quais vêm estimulando intensas manifestações populares no Brasil que apresentam os mais variados tipos de protestos, destacando-se aqui os que acenam para o resgate de valores éticos e morais do processo democrático e da gestão pública brasileira, nas quais se sobressaem questões de *accountability*, publicidade, transparência e acesso a informações relacionadas à gestão desses megaeventos.

É importante ressaltar também o critério de acessibilidade aos dados necessários para a realização da pesquisa, pois o pesquisador trabalha no órgão central da AGE/RJ, o que lhe confere familiaridade com as nomenclaturas e as simbologias utilizadas pelo serviço público estadual e acesso a documentos inerentes ao objeto da pesquisa, como: minuta de convênios e contratos, base bibliográfica de legislações estaduais e as publicações referentes aos

megaeventos. Ressalta-se também facilidade de acesso aos sujeitos selecionados para a pesquisa de campo.

1.7 Estrutura da Dissertação

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro, a Introdução ora apresentada, em que se abre uma discussão teórica inicial e se definem o problema de pesquisa, os objetivos, a suposição da pesquisa, a sua delimitação e relevância.

O segundo capítulo, que expõe a fundamentação teórica, subdividida em três pilares: *accountability*: origem do conceito e significados; as interfaces da *accountability* com democracia, transparência e controle e *accountability* e controle na administração pública brasileira.

No terceiro capítulo discorre-se sobre a metodologia adotada na pesquisa, descrevendo-se o tipo da pesquisa realizada, seus instrumentos de coleta de dados escolhidos como apropriados à pesquisa e explicando-se o método de análise de dados, assim como as limitações do método e dos instrumentos de coleta.

No capítulo quatro, apresentam-se a análise dos dados documentais e a análise dos dados das fontes orais extraídos das entrevistas em trabalho de campo.

No capítulo cinco, discutem-se os resultados articulados às conclusões da pesquisa, uma vez que estes estão metodologicamente imbricados e, por último, registram-se as referências do estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo será retomada a discussão inicial da dissertação sobre *accountability*, apresentando-se as origens do conceito e seus significados, até a demanda atual por prestações de contas e transparência, o que vem sendo ultimamente chamada de *answerability* e *responsiveness*. A partir dessa discussão, serão mostrados os elementos que se articulam com *accountability*, destacando-se suas interfaces com democracia, transparência e controle. Com base nessa articulação teórica, será apresentado de forma mais aprofundada o debate sobre *accountability* e controle na administração pública brasileira.

2.1 *Accountability*: Origem do Conceito e Significados

A *accountability* surge relacionada à noção de controle externo, conceito que, conforme destaca Pessanha (2007), começou a ser estruturado por pensadores como Locke⁸ no fim do século XVII, e Montesquieu⁹, no século XVIII, mas que já aparecia no fim da Idade Média na Inglaterra, além de França e Espanha, onde já podia ser localizada, naquela época, segundo os estudos de Pessanha, a menção a uma ideia de “Corte de Contas”¹⁰.

O controle externo, que pode ser definido como “todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros” (LIMA, 2008, p. 8), se origina, por sua vez, dos primeiros mecanismos de limitação do poder do governante. Lembra Pessanha que “para o

⁸ Considerado um dos mais importantes pensadores da doutrina liberal, John Locke nasceu em 1632, na Inglaterra. Um dos pontos fundamentais de seu pensamento político se transformou sensivelmente quando o intelectual passou a questionar a legitimidade do direito divino dos reis. A obra que essencialmente trata desse assunto é intitulada “Dois Tratados sobre o Governo” e foi publicada nos finais do século XVII. Em suas concepções, Locke defendia o estabelecimento de práticas políticas que não fossem contras as leis naturais do mundo. Em sua visão, um poder que não garantisse o direito à propriedade e à proteção da vida não poderia ter meios de legitimar o seu exercício. Ainda sob tal aspecto, afirmou claramente que um governo que não respeitasse esses direitos deveria ser legitimamente deposto pela população (LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. In: **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fonte, 1998).

⁹ Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido como Montesquieu, foi um político, filósofo e escritor, nascido na França em 1689. Ficou conhecido pela sua teoria da separação dos poderes, atualmente consagrada em muitas das modernas constituições internacionais. Elaborou uma teoria política, que apareceu na sua obra mais famosa, o *O Espírito das Leis (L'Esprit des lois, 1748)*, na qual se discute a respeito das instituições e das leis, e busca-se compreender as diversas legislações existentes em diferentes lugares e épocas. Nessa obra Montesquieu apresenta a diversidade das formas de governo. Ele propõe uma classificação tríplice de governo: monárquicos, republicanos ou despóticos. Para ele, o primeiro é o governo de um. O segundo, o de alguns (aristocracia) ou o de muitos (democracia). O terceiro se assemelha à monarquia, mas dela difere por ser um regime sem lei e sem regras. Montesquieu recupera a tradição da Constituição mista ao associar grupos sociais e poder político (Coleção ‘Os Pensadores’. São Paulo: Abril Cultural, 1985).

¹⁰ Espécie de Tribunal de Contas da época.

pensador Locke o soberano é o supremo executor da lei, mas quando a viola perde o direito à obediência” (PESSANHA, 2007, p.140; PESSANHA, 2009).

O referido autor afirma que o conceito implica em se manter indivíduos e instituições responsáveis por seu desempenho. Ou seja: “alguns atores têm o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores segundo um conjunto de padrões preestabelecidos”, a fim de se verificar se a “atuação em questão está sendo operada dentro dos padrões e, caso contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades” (PESSANHA, 2007, p.141).

Ainda explorando a raiz histórica do significado de *accountability*, vale ressaltar também a importância das ideias do pensador Montesquieu (1799) quando ele explica que proteger a liberdade política consiste, acima de tudo, em construir um equilíbrio na relação entre o governo e sociedade, por meio de controle sobre as ações. No plano institucional, isso se consegue, como explica o referido filósofo, com a criação de um sistema de “freios e contrapesos”, o que os americanos nomeariam mais tarde de “sistema de *checks and balances*”, baseado na noção de Montesquieu de que o próprio poder pode ser usado para evitar ou combater o abuso de poder.

Tal ideia de controle, originada no período medieval levaria, mais tarde, conforme Strayer (1973), ao desenvolvimento de mecanismos de controle externo presentes nas constituições modernas, no sentido de controle da ação do governante, dando base ao surgimento do Estado moderno. Complementa Pessanha (2007), com base nas ideias de Montesquieu, que os “*checks and balances*” realizados entre os três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, limitam a autoridade e o abuso de poder, com todos os poderes se vigiando entre si.

Tal distribuição de autoridade é à base do constitucionalismo, como enfatiza Pessanha (2009), pois um dos papéis de uma Constituição é justamente distribuir a autoridade entre os Poderes numa sociedade – e, logo, a forma e o nível de controle externo de cada Poder sobre o outro.

O que se percebe, na interpretação de Pessanha (2009) é que, apesar da relevância das leis, já apontada no século XVII com Locke, as tarefas de fiscalização e o controle também já chamavam forte atenção desde o século XVIII com Montesquieu.

Como foi visto nessa breve retrospectiva histórica, a noção de controle do outro está conectada com o conceito de controle externo, o que, de acordo com Pessanha (2007, p. 114), “motivou todo o constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX”, influenciando a construção de conceitos como prestação de contas, ou transparência, ou *accountability*. Em suma, a literatura até aqui consultada sugere que a gênese do conceito de controle externo

explica-se pelas primeiras formas de limitação do poder do governante e que é desse conceito que se origina a contemporânea *accountability*.

Contudo, como muitos autores concordam, não há um consenso sobre o sentido de *accountability*, pois as distintas abordagens apontam diferentes significados.

Conforme discutido na introdução desse trabalho, ao nos depararmos com a demanda atual pela *accountability*, notamos, a partir da contribuição de Power (1999), que tal demanda começou no mundo econômico-financeiro, pois o crescimento atual do estudo e da importância da prestação de contas veio em boa parte pelo aumento da prática de auditoria financeira (*auditing*) e de fornecimento de selos e certificações de qualidade (os ISOs 9000 e afins) no final dos anos 1980, no que Power chama de consolidação de uma “*audit society*” (POWER, 1999, p. 4).

O referido autor explica que, durante os finais dos anos de 1980 e início de 1990, o verbo auditar passou a ser usado na Inglaterra de uma forma crescente em contextos variados: na regulação de auditoria de companhias privadas, na prática de auditoria ambiental, na auditoria de gestão, na auditoria forense, na auditoria de propriedade intelectual, na auditoria médica, na auditoria de ensino, na auditoria de tecnologia, entre muitas outras, o que acabou levando a auditoria a um nível de estabilidade e aceitação institucional, influenciando outros países.

A partir desse ambiente “*accountable*” (“auditável”) criado pelas finanças e pelo setor privado, assim como esclarece Power, a prática de *accountability* se espalharia por outras esferas, inclusive a estatal, auxiliada pela vinda do que se chamou *New Public Management* (POWER, 1999, p. 10).

Todavia, como se viu no debate inicial do presente trabalho, há tantos outros significados constitutivos da *accountability*, requerendo uma interface teórico-conceitual para a sua melhor compreensão.

2.2 As Interfaces da *Accountability* com Democracia, Transparência e Controle

Um dos primeiros trabalhos publicados sobre *accountability* no Brasil foi realizado por Ana Maria Campos, durante a década de 1980, e publicado em 1990 sob o título “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, no qual a autora trouxe o contexto do termo utilizado nos Estados Unidos da América e seu significado e aplicação no Brasil.

De acordo com Campos (1990, p. 30), “nas sociedades democráticas mais modernas se aceita como natural e espera-se que os governos – e o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos” e que “*accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa”. Argumenta a autora que a interpretação de *accountability* como “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos” (CAMPOS, 1990, p. 30-31).

Em suma, para Campos o desenvolvimento da *accountability* transcende meios formais e requer a emergência de valores culturais para que sejam, portanto, incorporados os meios formais dos quais dependem a *accountability*.

Nessa mesma direção, e resgatando a discussão inicial deste trabalho, é importante trazer à tona a ênfase dada por Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) ao termo *accountability*, ressaltando a preocupação dos autores com a relação entre este termo e a democracia. Para os autores, é preciso se discutir sobre a democracia para entender *accountability*.

De um modo geral a democracia pode ser entendida como um método para constituição de governo e para formação das decisões que abrangem toda a sociedade (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991). Acredita-se que um regime democrático contemple um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados, conforme explica Bobbio (1986). Assim, seu objetivo está em garantir a igualdade não só de direitos, mas também das oportunidades, e limitar o quanto possível a desigualdade dos recursos, haja vista que há uma sociedade civil dominada pela desigualdade e pelos conflitos de interesses e uma sociedade política, onde deve ser o espaço da igualdade (TOURAINÉ, 1996).

Para Bobbio (1987) é necessário que se faça a distinção entre a democracia formal e a democracia substancial. A democracia formal diz respeito à forma de governo e a democracia substancial relaciona-se ao conteúdo; desta forma é que se tem como princípio a igualdade jurídica, social e econômica.

A democracia substancial é um regime caracterizado pelos fins ou valores, em direção aos quais determinado grupo político tende e opera. A sociedade democrática requer uma permeabilidade constante entre sociedade e Estado. Na democracia, o Estado ganha a legitimação quando tem a capacidade de permitir a participação da população no exercício do poder constituído (AGUILLAR, 1999).

A contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos é uma característica-chave para que uma democracia torne-se efetiva. Os cidadãos devem ter a oportunidade de formular suas preferências, expressá-las por meio da ação individual e/ou coletiva, bem como considerá-las nas ações governamentais (DAHL, 1997). A democracia, como forma política sobre um dado território, está necessariamente conectada à cidadania, e esta só pode existir dentro da legalidade de um Estado democrático (O'DONNELL, 1998).

Offe (1999) complementa argumentando que a democracia não pode restringir-se apenas aos aspectos eleitorais, com domínios controlados por elites não submetidas a formas de responsabilização. Trazendo essa discussão para a realidade brasileira, Prado e Pó (2007) entendem que há uma carência de estudos sobre o aprofundamento da democracia e sua relação com as reformas da gestão pública, o que pode ser considerado um sinal significativo do grau de prioridade que as questões democráticas tiveram nas reformas.

Para Baquero (2001), duas perspectivas teóricas explicam o processo democrático brasileiro. Uma perspectiva que dominou o pensamento político brasileiro por um longo tempo dizia respeito ao impacto dos fatores étnico-culturais na formação da sociedade brasileira.

Essa vertente, denominada culturalista, examinou de que forma se institucionalizou o poder político no Brasil. O fator preponderante desta linha de análise é a influência do clientelismo, o personalismo e a suposta incapacidade de a sociedade se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político.

A segunda perspectiva está calcada numa dimensão institucional, cuja abordagem é apresentada na obra de Faoro *Os donos do poder* (1989), em que o autor caracteriza o Estado no Brasil como uma extensão do patrimonialismo ibérico, um poder imposto a uma sociedade dominada pela política de manutenção do poder vigente.

Essas perspectivas auxiliam a argumentação de Barquero (2001) de que a experiência política brasileira tem historicamente se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva. Os instrumentos necessários para uma construção democrática caracterizada pela participação política estavam ausentes ou funcionavam de maneira precária ou com predisposições ideológicas determinadas (BAQUERO, 2001).

Como visto no capítulo da Introdução desse estudo, no Brasil, o instrumento que formalizou e legitimou a retomada da democracia foi a Constituição Federal de 1988, que reestabeleceu no país um Estado democrático, como registrado na Constituição:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus (BRASIL, 1988).

A democracia reconstruída no Brasil a partir do final da década de 1980 teve forte influência do sistema capitalista predominante, de bases neoliberais, como nos ensina Baquero (2008), o que a diferencia de democracias mais antigas. Afirma Baquero (2008):

[...] o mercado tem assumido papel central nas relações econômicas, políticas e sociais. No entanto, dentro do modelo de desenvolvimento transnacionalizado, essas democracias coexistem com práticas políticas tradicionais, as quais fragilizam as instituições [...] e colocam a sociedade em uma situação de subordinação que não permite a construção de uma cultura política participativa e de natureza crítica. Estes fatores incidem diretamente não só na qualidade da democracia, mas, sobretudo, colocam em xeque a legitimidade e a credibilidade do sistema democrático vigente (BAQUERO, 2008, p. 385).

Adotou-se nessa pesquisa a noção de Baquero (2008), segundo o qual a democracia deve estar alicerçada em sua dimensão social:

Do ponto de vista do desenvolvimento democrático, uma participação mais consequente dos cidadãos é considerada essencial, a qual, se pressupõe, deriva da intensidade com que um indivíduo se envolve em associações formais ou informais e redes (BAQUERO, 2008, p. 398).

Baquero (2008) então sugere que a democracia contemporânea requer uma cidadania ativa, que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política. Para ele, a democracia deve estar em sintonia com os fatos da sociedade, não ficando presa a aspectos formalísticos do processo, e sim legitimada pela população.

Para Baquero (2008), não se pode compreender democracia sem considerar a dimensão social que, segundo o autor, deve ser avaliada pela qualidade da participação, indo ainda além do formalismo tradicional. Na interpretação do autor, embora nos últimos anos a economia do país mostre uma razoável estabilidade e avanços no crescimento econômico

tenham sido verificados, não existem ainda estruturas sociais mais justas que permitam canais para a ampla participação popular.

Corroborando Morlino (2007) desta visão, mesmo que de forma mais limitada, uma vez que o autor fica no plano da representatividade, diferentemente de Baquero (2008) que vai mais adiante, pois o primeiro entende que democracia com qualidade é uma “boa democracia”, a qual é, antes de qualquer coisa, um regime amplamente legitimado e, portanto, estável, e com o qual os cidadãos estão plenamente satisfeitos.

Nesse sentido, espera-se que os cidadãos decidam o futuro dos seus países através de seus representantes que, por sua vez, devem prestar contas à sociedade de como e onde os recursos públicos são aplicados. Assim, a reflexão que se apresenta sobre a democracia vincula democracia a *accountability*.

Campos (1990) compartilha do entendimento de Baquero, argumentando que:

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

Autores internacionais estudados por Campos, como Frederick Mosher, definem *accountability* como: “o sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com a responsabilidade subjetiva” (Mosher, 1968, *apud* Campos, 1990, p. 33). Explica Campos que para Mosher, enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (Mosher, 1968, *apud* Campos, 1990, p. 33).

Já Levy, estudado por Sacramento (2005), compreende *accountability* como “a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado, objetivando criar transparência e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados” (Levy, 1999, *apud* Sacramento, 2005, p.1).

Nos trabalhos desenvolvidos por Platt Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin (2007), os autores se baseiam em Iudícibus, Marion e Pereira (2003), para elucidar a noção e uso de *accountability* como “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”. E também de Nakagawa (1998, p. 17), que caracteriza *accountability* como “a obrigação de se prestar

contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”.

A relação entre *accountability*, responsabilização e prestação de contas habitualmente feita por autores nacionais e internacionais foi apresentada anteriormente nessa dissertação, na identificação da origem e significados de *accountability*, e merece destaque na presente pesquisa. Esse destaque justifica-se principalmente levando em consideração importante pesquisa realizada por Medeiros *et al.* (2013), na qual os autores expõem, além dessa associação, os mais diversos elementos que também se conectam à *accountability*, identificados por eles com base na literatura sobre *accountability* mais utilizada no Brasil e publicada em 2013 no Congresso EnANPAD. Do total de 88 artigos estudados, os autores apresentam uma síntese do tratamento dado ao termo *accountability*:

Quadro 1 - Elementos relacionados a *Accountability* por pesquisadores brasileiros, de acordo com o tratamento dado ao tema

Elementos considerados no conceito	Não discute <i>Accountability</i>	Discute como um dos temas	Discute a <i>Accountability</i> como tema principal	Total
Responsabilização	2	10	8	20
Prestação de contas	3	4	9	16
Não traduz e nem define	9	1	3	13
Transparência	2	2	3	7
Sanções	0	2	3	5
Controle político	1	0	3	4
Responsabilidade	0	1	3	4
Responsividade	1	1	1	3
Responsabilidade Política	0	2	0	2
Controle eleitoral	1	0	1	2
Supervisão	0	0	2	2
Ações das agências de controle	0	0	2	2
Controle social	1	0	0	1
Controle	0	0	1	1
Delegação	0	0	1	1
Avaliação retrospectiva	0	0	1	1
Informação	0	0	1	1
Justificação	0	0	1	1
Legitimidade	1	0	0	1
Punição	0	0	1	1

Fonte: Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 762).

Como mostram Medeiros *et al.* (2013), ao analisarem os principais elementos presentes nos conceitos de *accountability* apresentados nas publicações do EnANPAD pelos estudiosos brasileiros que são da Área da Administração ou que com ela interagem, e que se interessam pelo assunto, a **responsabilização** foi o termo mais citado, aparecendo em 20 artigos e o termo **prestação de contas** foi o segundo mais mencionado, totalizando 16 artigos, seguido de **transparência** (sete); **sanções** (cinco); **controle político** (quatro), **responsabilidade** (quatro), **responsividade** (três) e **responsabilidade política, controle eleitoral; supervisão e ações das agências de controle** (dois artigos alusivos a cada termo). Os demais elementos identificados e apresentados no quadro 1 foram mencionados de forma particular em cada artigo. Os autores Medeiros *et al.* (2013) observam ainda que 13 artigos pesquisados no conjunto dos 88 não definem e nem traduzem o termo *accountability*, sendo apenas citado em alguma situação específica.

Os autores chamam atenção também para o fato de que os dados apresentados demonstram certa confusão quanto ao uso do termo *accountability*. Confirmando a velha questão dos estudiosos de *accountability*, a investigação de Medeiros *et al.* (2013), embora tenha sido publicada 23 anos após a pioneira obra de Campos (1990) corrobora a principal tese de Campos de que *accountability* ainda não pode ser traduzida do inglês para o português. Medeiros *et al.* (2013) concluem, em respeito a tabela 1, que dadas as interpretações díspares sobre seu significado, pode-se afirmar que sua conceituação é, por vezes, ainda equivocada ou incompleta, no sentido de não abarcar sua complexidade.

Mesmo assim, apesar desse conjunto de argumentações, os resultados da pesquisa de Medeiros *et al.* (2013) contribuem para apontar que na literatura, tanto nacional como estrangeira, utilizada pelos estudiosos brasileiros, a *accountability* está relacionada principalmente às ideias de responsabilização e prestação de contas.

Todavia, é importante ressaltar também que a recente pesquisa de Medeiros *et al.* (2013) não identifica a preocupação de Campos (1990) de que o exercício da *accountability* está relacionado ao grau de desenvolvimento das sociedades, significado que a autora atribui ao nível de cidadania. Explica Campos:

O exercício da *Accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e do comportamento das próprias clientelas. O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público (CAMPOS, 1990, p. 35).

A participação popular, por conseguinte, tanto para Campos (1990) quanto para outros autores, como Matias-Pereira (2004), surge, no discurso da *accountability*, vinculada à democracia.

Corroborando dessa visão, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (2000), o qual, em seus estudos sobre *accountability* neste continente, defende a tese de que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: do desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição de metas coletivas de sua sociedade e da construção de mecanismos institucionais democráticos que garantam o controle público e transparência das ações dos governantes nas várias esferas de governo e dos gestores ao longo dos seus mandatos.

Nesse aspecto, Campos (1990) associa essa tese ao nível de organização das sociedades e à clareza entre os interesses individual e coletivo; o público e o privado, quando se trata de *accountability*. Explica:

Uma sociedade precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito (CAMPOS, 1990, p.35).

Campos segue discutindo que o enfraquecimento das instituições e a baixa organização política por parte da sociedade se constitui em cenário ideal para imposição do autoritarismo legitimado de acordo com interesses próprios dentro da própria democracia, causando um descontrole público:

Um Poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas: atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos; arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos; considera-se independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência. (...). Aquilo que é público em uma sociedade democrática transforma-se em segredo de Estado em uma sociedade totalitária. Em decorrência, a corrupção é endêmica, geralmente não-controlada e raramente punida. Na realidade, a tradição de impunidade anula de saída e desmoraliza qualquer tentativa de controle - interno ou externo - da burocracia. Outro traço marcante do país, com impacto na administração pública e na vida dos cidadãos, é a abundância de leis e regulamentos aprovados, porém nunca obedecidos (nem destinados a ser obedecidos) (CAMPOS, 1990, p. 41).

Para Sacramento e Pinho (2012), o enfraquecimento das instituições, a baixa organização política por parte da sociedade e também a corrupção contribuem para fortalecer o argumento de diversos estudiosos da *accountability*, quanto à fragilidade dos mecanismos de *accountability* existentes no Brasil. Nesse sentido, uma das principais preocupações dos mencionados autores é o descrédito em relação à *accountability*, uma vez que, para estes, a sociedade brasileira estaria construída e preparada para aceitar níveis suportáveis de corrupção por parte dos seus governantes, desde que o governo/governante ofereça contrapartida à sociedade, ou melhor, se disponha a atender às demandas da sociedade.

Nos seus estudos que buscam compreender a relação entre *accountability* e corrupção, Sacramento e Pinho (2012) confirmam que a corrupção é algo que está presente em todos os governos; o que difere é o nível de corrupção suportado pelo Estado e pela sociedade. Sugerem que, em países que apresentam altos índices de desenvolvimento socioeconômico e mecanismos de *accountability* funcionando adequadamente, tanto o enfraquecimento das instituições quanto a baixa organização política por parte da sociedade, o que favorece a corrupção, tende a ser menor, mas não inexistente.

Como discutido no capítulo introdutório deste trabalho, *accountability* pressupõe, entre outros elementos, o conhecimento público das instituições e o acesso às suas informações. Nesse sentido, mostrou-se com Power (1997) que, apesar de a *accountability* ter uma origem muito distante, tem ocorrido uma crescente demanda por *accountability* a partir do fim dos anos 1980, com a vinda de auditorias contábeis e financeiras, o que tem estimulado cada vez mais o debate por transparência dos órgãos públicos e privados, inclusive.

Quando se discute *accountability* e sua interface com transparência, destacam-se na literatura internacional as contribuições de Mainwaring (2003), Suk Kim *et al.* (2005), Heald (2007), Hood (2007), Michener e Bersch (2011) e, entre os autores da literatura nacional, são recorrentes, principalmente Matias-Pereira (2004), Platt Neto *et al.* (2007), Pinho e Sacramento (2009) e Raupp e Pinho (2014).

Para Mainwaring (2003, p. 7), “*accountability* ou o ato de ter um agente público que formal e legalmente presta contas a outro ator” possui três principais elementos formadores. O primeiro, transparência, surge na literatura inglesa com o sentido de *answerability*, traduzindo “a divulgação de informações, uma postura transparente de transmitir a informação”. Outro elemento identificado pelo referido autor é a responsividade que também se origina do inglês *responsiveness*, significando “a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos”; e por último, a capacidade de

sanção e coerção, também originado do inglês *enforcement*, o que denota a capacidade, também legal e institucional, de o agente que exige as informações e contas de outro agente fazer valer essa exigência, tornando-a obrigatória, por meio de sanções e incentivos.

O conceito de transparência está intrinsecamente vinculado à qualidade da democracia e ao exercício da *accountability*, assim como sugere Held (2007). O referido autor explica transparência como:

Uma construção física que exerce poder simbólico, para além do seu uso metafórico, em práticas discursivas, sobre as maneiras com que os assuntos de negócios privados e públicos devem ser realizados. É essencial alinhar a relação entre transparência, abertura e vigilância governamental. [...] Os governos devem ser os mais abertos possíveis sobre as decisões e ações tomadas (HEALD, 2007, p. 25. Tradução própria).

Ainda de acordo com Heald (2007), transparência no governo nacional e subnacional é uma forma de abertura nas relações entre governos e entre os estados e organismos internacionais. Consequentemente, a transparência gerará seus efeitos nas relações que ocorre nos níveis nacional e subnacional de governo, envolvendo os cidadãos (ou representantes).

Desta forma, a transparência deve estar associada diretamente à noção de democracia. Para Heald (2007), o discurso da transparência muitas das vezes apresenta mensagens implícitas propositalmente, de maneira que o elemento da transparência seja utilizado para validação da mensagem, sob a ótica do transmissor. O termo transparência sugere credibilidade e confiança nos discursos apresentados.

Para a organização não governamental Transparência Internacional, “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 44, tradução própria).

Isso mostra que o conceito de transparência transcende o seu entendimento no âmbito dos governos. Todavia, como a pesquisa se desenvolve em um órgão de governo, torna-se fundamental discutir o conceito de transparência em relação a governos democráticos, apresentando-se a argumentação de Suk Kim *et al* (2005, p. 649), no tocante à transparência como uma dimensão da *accountability* na relação entre estados e cidadãos:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a *accountability* entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por

parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura accountability para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos (tradução própria).

Todavia, chama atenção Hood (2007) com o cuidado que se deve ter na utilização do termo transparência, vista a trivialidade com que vem sendo empregado nas instituições de um modo geral e em discursos de gestores, na busca de credibilidade de suas ações. Isso, para os autores, chegou a um significado quase religioso no debate sobre governança e projeto institucional. Ressalta Hood:

Desde os anos 1980 a palavra transparência tem aparecido frequentemente em documentos de reforma institucional e declarações de missão. No governo democrático, para a conquista e manutenção do político no cargo público eletivo há necessidade dos candidatos adquirirem adesão popular, e para isso o uso do termo transparência aparece como instrumento de *marketing* e divulgação própria (HOOD, 2007, p. 3. tradução própria).

Ajudando a melhor clarificar esses aspectos, Michener e Bersch (2011, p. 1-2) defendem que um sistema de governo transparente está condicionado à “visibilidade” e “inferabilidade”. A visibilidade eles conceituam como “o grau no qual as informações estão completas e podem ser facilmente localizadas”. Essa condição, para os autores, apesar de necessária, é insuficiente para gerar transparência.

Já a condição de inferabilidade é aquele em que “a informação pode ser usada para prover inferências”, ou seja, é necessário que a informação disponibilizada possibilite inferências corretas. Os autores sugerem que se a informação desejada não estiver plena e facilmente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o cidadão poderá acessar a informação requerida ou mesmo, o detentor da informação solicitada deverá simplesmente entregar a informação ao solicitante.

A transparência, assim como discutida por esses autores, portanto, não seria um fim em si mesmo, mas uma maneira para que se conheça melhor o que ocorre no interior das organizações. Ou seja: a transparência será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências corretas.

Corroborando os argumentos de Michener e Bersch (2011), Platt Neto *et al.* (2007, p.76) esclarecem que “no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade”. No entanto, alertam os autores que embora transparência esteja regida por leis, a exemplo da Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF) e da Lei nº 9.755/98, é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque, para os autores, “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível” (PLATT NETO, *et al.*, 2007. p. 76-77).

Nessa direção, complementa Matias-Pereira (2004) que a transparência de um modo geral pressupõe tornar públicas informações relevantes sobre a gestão, de maneira oportuna, fidedigna, clara e pertinente no âmbito do Estado, sendo esta uma forma de se efetivar, por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que, segundo o autor, torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade.

Com base na discussão teórica até então apresentada, é possível afirmar que *accountability* é um termo multifacetado e, portanto rico de significados. Por essa razão torna-se difícil focalizar determinados significados do termo sem que se envolvam as suas múltiplas dimensões, daí a ideia de mostrar interfaces da *accountability*, ressaltando aquelas que estão mais diretamente relacionadas ao objeto de investigação.

Entretanto, o significado de *accountability* que se adota nesse trabalho está relacionado à responsabilização com transparência na prestação de contas, nos termos de Michener e Bersch (2011) e Platt Neto *et al.* (2007), conforme discutido acima, por ser o significado mais abrangente e mais aderente à atuação da AGE/RJ. Nesses termos, o estudo se dedicará a *accountability* na atuação da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Vale lembrar o que nos ensina Pessanha (2009); que as instituições de controle assumiram historicamente duas formas distintas: a auditoria geral e o tribunal de contas. Entretanto, complementa o autor que as atribuições dessas instituições de controle, bem como sua posição na estrutura governamental e o próprio desenho institucional foram se modificando ao longo do tempo e de acordo com os contextos, o que explica as complexas formas de expressão de controle hoje inerentes à *accountability* nessas instituições, como será visto no capítulo 4.

Corroborando com Pessanha (2009) o entendimento de Power (1999) de que, no tocante ao controle, a auditoria, portanto, sofreu mudanças institucionais, provocando uma reestruturação dos mecanismos de governo e que, assim sendo, não pode ser considerada apenas uma coleção de instrumentos para reunir evidências, mas também um sistema de valores culturais que busca o alcance de objetivos para além das respostas técnicas.

2.3 *Accountability* e Controle na Administração Pública Brasileira

Como mencionado anteriormente neste trabalho, a *accountability* contemporânea supõe a *answerability*, o que antes se conhecia como o fornecimento de informações, o que traz a noção atual de transparência. Entretanto os estudiosos de *accountability* chamam atenção para o fato de que o fornecimento de informações, ou melhor, o acesso à informação apenas, não garante a responsividade que requer os processos de controle internos ou públicos, ou seja, o controle não somente daquilo que foi realizado, mas com qual finalidade e de que maneira.

Serra e Carneiro (2011) contribuem para o debate sobre controle na administração pública, ao analisarem a trajetória do controle no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

Considerando ser esse o marco inicial do controle social no país, os autores, ao examinarem os laços de conexão entre o controle social, o controle interno e o externo na administração pública brasileira, ressaltam que a Constituição (CF/88) consigna quatro canais básicos por onde o exercício do controle da administração pública pode ocorrer:

- O primeiro, pela via judicial, através da qual o Judiciário é chamado a examinar a legalidade da ação administrativa questionada;
- O segundo, por meio do controle interno, realizado no seio da própria administração;
- O terceiro, pela via do controle externo, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas;
- O último o quarto ocorre através do controle social, realizado pelo cidadão, grupo de cidadãos ou sociedade.

Enfatizam Serra e Carneiro (2011) que a legalidade e exigência dos controles emergem a partir da Constituição Federal, que determina o âmbito de atuação de cada um dos controles, de forma que haja uma relação contínua, sem sobrepor as esferas competentes.

No caso do controle interno, este passou a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa, sendo que, em sua ausência, seu responsável legal responde por eventuais falhas. Restou também incumbido de, dentre outras funções consignadas no art. 74 da CF/88, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Ademais, “os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas (...) sob pena de responsabilidade

solidária” (Art. 74, §1º, CF/88). Assim, nos parece que o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo.

Cecilia Olivieri (2010), em seu estudo sobre a lógica política do controle interno, argumenta que o monitoramento sobre a execução das políticas públicas levado a cabo pelo controle interno por meios técnicos, gerenciais e formais tem sido construído e servido para colocar a máquina pública e os grupos políticos da coalizão na trajetória definida pelos legítimos detentores do poder atribuído pela sociedade a eles, por meio do voto. A autora, fazendo menção a Weber, também afirma que o controle interno possibilita “poder do dirigente do Poder Executivo de controlar o desempenho de sua própria burocracia” (OLIVIERI, 2010, p. 23).

Toda essa dinâmica forma o chamado Sistema de Controles na Administração Pública (SCAP), cuja matriz decorre do traçado constitucional composto pelo controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social.

É necessário se ter clareza sobre a questão do controle e a interface que esse elemento estabelece com *accountability*, uma vez que interessa à pesquisa aprofundar mais sobre essa particular interface. Isso porque a AGE/RJ, como órgão central do controle interno estadual é o local onde é possível entender de que forma é realizado esse controle e como é desenvolvida a *accountability* relacionada a esse controle.

Ao discutir sobre as dimensões da *accountability* anteriormente nesse trabalho, vimos que historicamente a noção de controle externo originou o conceito contemporâneo de *accountability* que, ao longo do tempo, agregou também outras faces, como o controle interno, que seriam formas de acompanhamento e controle dentro de uma organização para serem aplicadas no monitoramento das ações da própria organização, o que é o caso da atuação da AGE/RJ.

Também há a categoria chamada controle social, que pode ser explicada como um tipo de controle e uma fiscalização de agentes públicos por parte de grupos da sociedade civil (numa relação vertical de poder em relação ao poder público); as eleições seriam a forma mais institucionalizada de controle social, mas há também outras formas, como demandas por informação, denúncias e ações de acompanhamento feitas por entidades da sociedade ou pela imprensa, por exemplo.

As diferentes formas de controle vêm sofrendo mudanças, principalmente no tocante ao controle social, assim como apontadas por Peçanha (2009) e Serra e Carneiro (2011), tendo em vista as transformações ocorridas na estrutura do Estado e sua relação com a sociedade.

Já em relação ao controle interno, explicam Serra e Carneiro:

Além desse fortalecimento no desenho institucional do sistema, criando permanentes canais de acesso entre os diferentes tipos de controle, têm-se também expandido e diversificado as formas de fiscalização, posto que o controle formal, que atendia ao Estado Liberal, mostrou-se insuficiente para atender aos reclames característicos do Estado Democrático de Direito, que exige fiscalização além das considerações de legalidade, na qual se investigam as justificativas do ato, a legitimidade das escolhas, a responsabilidade fiscal no trato do erário e a transparência das ações (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 4).

Os autores acima entendem que a função de controle, dentro da Administração Pública, como de resto, em toda organização complexa, é essencial para assegurar a legalidade e legitimidade dos atos e o cumprimento das metas e planos, bem como para fazer retornar à situação de normalidade, quando ocorrerem desvios nas ações da organização.

Já para Campos (1990), embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva a sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático. Para a autora, o formalismo que reveste os controles internos o torna ineficaz:

Os controles internos são altamente formalistas e têm sido de absoluta ineficiência, no que diz respeito à *Accountability*. Mostram forte orientação no sentido dos meios e completos desinteresses pela consecução dos fins, resultados e consequências dos programas públicos. E por fim, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não consideram as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação (CAMPOS, 1990, p. 47).

O formalismo do controle interno é de origem legal, e possui atribuições claras a partir da Constituição Federal, quando passou a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa, na sua ausência, que o seu responsável legal responda por eventuais falhas em relação às suas atribuições. Restou também incumbido de, dentre outras funções consignadas no art. 74 da Constituição Federal, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Para Serra e Carneiro (2011) a valorização e monitoramento do controle interno nas instituições públicas tiveram como objetivo a criação da cultura da responsabilização perante os respectivos órgãos e sujeitos externos, sendo a princípio de forma administrativa e posteriormente ganhou novas funções como auditoria de processos:

É certo que colocar a casa em ordem era o primeiro passo rumo à futura responsabilização dos gestores e cobrança acerca da eficiência da máquina, pois de nada adiantaria fortalecer o controle externo, ou incluir a vigilância popular, se não houvesse uma organização estruturada para dar respostas à sociedade e ao controle. De fato o controle interno nasceu como controle interno administrativo, evoluiu para financeiro e foi consolidado como Auditoria (SERRA e CARNEIRO, 2011, p.7).

Nesse sentido, cabe retomar a discussão que envolve a responsividade que requer os processos de controle internos ou públicos, ou seja, o controle não somente daquilo que foi realizado, como acima descrito.

Estudiosos que se dedicam à questão dos controles na administração pública brasileira e sua relação com *accountability*, como Serra e Carneiro, atestam que, em função das diferentes realidades encontradas nas federações, cada estado seguiu o seu modelo de controle interno, sendo utilizado em cada qual uma nomenclatura e forma de atuação, como controladorias, auditorias gerais ou setores vinculados a uma determinada pasta de Secretaria de Estado. Entretanto, de comum, todas seguem as determinações constitucionais.

De toda sorte, embora não haja uma homogeneidade capaz de dar contornos precisos ao conjunto das unidades de controladoria estadual, a matriz constitucional de competências permanece a todas orientadas, devendo elas cumprir suas funções em relação à Administração, colaborar com o controle externo e se abrirem ao controle social (SERRA e CARNEIRO, 2011, p.7).

Ainda de acordo com Serra e Carneiro (2011), a legislação referente ao controle externo demonstra forte tendência de uniformização entre os Tribunais de Conta da União e os Tribunais de Contas dos Estados. Diferentemente dos órgãos de controle interno que possuem vinculação hierárquica das mais variadas em todo o país, os Tribunais de Contas são órgãos independentes e assim possuem maior autonomia para atuação.

Para Campos (1990, p. 45), “a própria natureza do controle externo constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*.” Para a autora, os aspectos formalísticos que caracterizam o controle externo são necessários, mas, quando excessivos, podem dificultar a *accountability*.

Segundo Serra e Carneiro (2011), uma das principais estratégias utilizadas para se erguer o controle social, uma vez revestido de roupagem constitucional, foi situar suas

principais ferramentas – ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas – junto aos controles interno e externo da administração, já então existentes.

Na literatura, os controles apresentam possibilidades e limitações, o que alguns colocam como prós e contras quanto à sua execução. De forma a sintetizar esses fatores, elaborou-se o Quadro 2:

Quadro 2 - Características dos Controles na Administração Pública Brasileira

Tipo	Possibilidades	Limitações
Controle Interno	Acompanhamento <i>in loco</i> ; Tempestividade para apuração do problema; Minimização de grandes problemas.	Sujeito a coações; Indicados de grandes escalões.
Controle Externo	Possibilidade de pena aos agentes públicos; Defesa do interesse ao erário.	Imunidade aos responsáveis; Alto escalão indicados pelo Poder Executivo.
Controle Social	Defesa do interesse coletivo; Forte apelação perante a mídia.	Objetivos difusos; Dificuldade na capacidade de organização.

Fonte: Elaboração própria com base em Serra e Carneiro (2011).

Conforme aponta o quadro 2, pode-se observar que o controle interno possui maior facilidade de identificação dos problemas, por sua proximidade aos locais onde ocorrem os fatos, mas ao mesmo tempo está sujeito a coações por parte da administração.

Pelo exposto no quadro acima, o controle externo possui papel importante na defesa ao erário e possibilidade de corretivo aos agentes públicos, mas, ao mesmo tempo proporciona imunidade aos julgadores sem que esses possam ser penalizados por erro em algum critério. A imparcialidade fica comprometida na medida em que o alto escalão é indicado pelo Poder Executivo e não necessariamente por alguém técnico.

Por fim, o controle social, que é de interesse coletivo, os autores consideraram de forte apelação perante a mídia, mas que se torna difuso e dificulta a capacidade de organização dos envolvidos.

No que pese a utilização da estrutura dos controles internos e externos para o desenvolvimento do controle social, é necessária sua utilização para que haja avanços. Para

Serra e Carneiro (2011, p. 14), “o controle social, junto ao controle interno e externo, na esfera estadual de governo, está mais bem resolvido na legislação e estrutura formal do que na prática, mas é um processo em construção que tem registrado avanços, ainda que em ritmo lento”.

Os autores julgam que os lentos avanços podem ser decorrentes de vontade política e não por falta de meios para viabilizar o controle social, como, por exemplo, o apoio técnico e tecnológico.

A convergência entre os controles internos, externo e social possibilita o esclarecimento de informações à população de modo geral. Todavia, argumentam Platt Neto *et al.* (2007) que muitos dados disponibilizados à população apresentam linguagem técnica e de difícil compreensão para pessoas leigas:

Para uma compreensão adequada, as contas públicas deveriam estar expressas em linguagem acessível aos usuários, na condição de receptores da comunicação necessária. Todavia, quando se transporta esse pressuposto para a divulgação de informações de caráter público e orientadas ao controle social, depara-se com uma barreira maior do que no contexto empresarial. Essa barreira está vinculada ao perfil e aos interesses dos usuários, principalmente quando predominam os cidadãos comuns (PLATT NETO *et al.*, 2007, p. 86).

Conforme exposto acima, o avanço do controle social requer um diálogo mais amigável e de fácil entendimento com a população, o que facilitaria a cobrança da sociedade perante os gestores.

Complementam Serra e Carneiro (2011) que o controle social, aliado à questão da responsabilização pessoal do gestor e das avaliações de cumprimento de metas e dos resultados alcançados parece ter por fim, além da busca pela eficiência, a compensação dos controles formais perdidos; mais especificamente, o controle baseado na observância das regras instituídas.

Em suma, sugerem que os instrumentos legais de controle internos e externos sirvam de auxílio para o controle social, explicando que:

Ao situar junto aos controles interno e externo da AP ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do SCAP instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo em que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades típicas. Ao menos em tese, é um sistema

ganha-ganha, no qual todos lucram, desde que funcione, pois se trata de ferramenta, cujo resultado depende da forma como é utilizada (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 4).

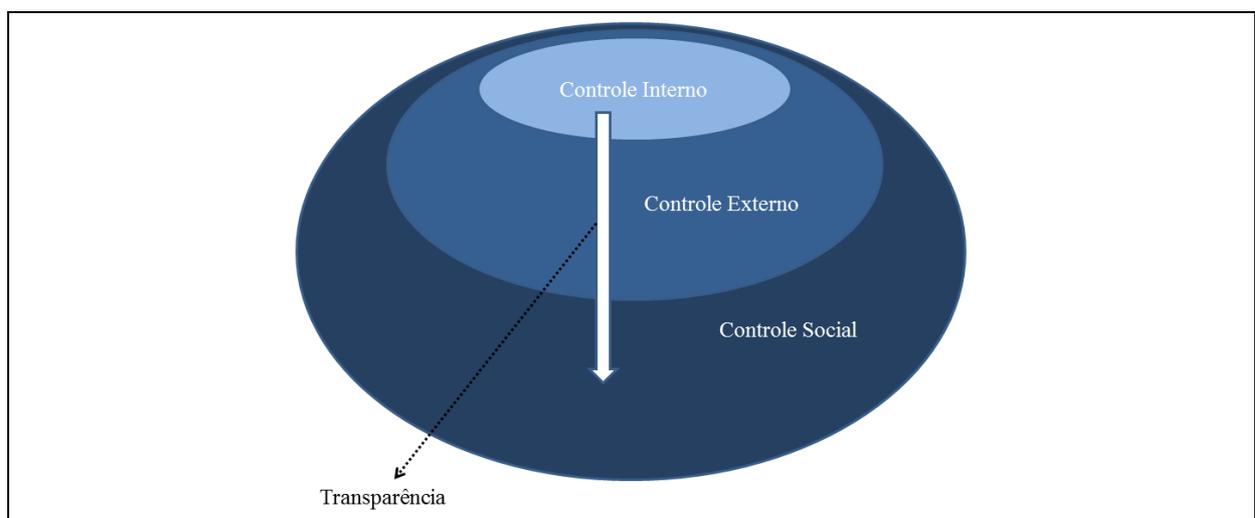
Já na opinião de Matias-Pereira (2004), é necessária uma reformulação política administrativa para o aumento da prática do controle social:

A elevação do controle social sobre os governantes no Brasil está exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2004, p. 28).

Nessa direção parecem também apontar Serra e Carneiro (2011), ao notarem avanço no processo de construção do controle social, alavancado pela abertura para a manifestação popular junto ao controle externo e pela inclusão das ferramentas que privilegiam o controle social junto aos controles interno e externo, por exigência da transparência das ações de governo.

De modo a elucidar o entendimento dos autores quanto ao sincronismo e interação dos diferentes tipos de controles, segue abaixo a Figura 1:

Figura 1 - Sincronismo entre os Controles



Fonte: Elaboração própria a partir de Serra e Carneiro (2011) e Matias-Pereira (2004).

Conforme apresentado por Serra e Carneiro (2011) e Matias-Pereira (2004), os controles são sincrônicos e podem ocorrer simultaneamente. Para o exercício dos controles é necessário que haja publicização das informações com clareza, de tal forma que seja compreensível pelos diferentes públicos.

A transparência dos dados permite que todos os estágios de controles possam ser executados da melhor forma possível. Por meio da transparência é possível que em qualquer estágio de controle permita-se entender quem e como foram geradas as informações.

As informações produzidas pelo controle interno, quando elaboradas e disponibilizadas de forma clara, permitem que o controle externo também ocorra. Por sua vez, o controle externo, após tratar e disponibilizar os dados, igualmente de forma clara, permite que se processe o controle social.

As reflexões teóricas até então apresentadas nesse trabalho serviram de embasamento para a definição das categorias de análise e para conduzir o desenvolvimento da pesquisa de campo.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Tipo de Pesquisa

Face ao objeto em estudo, a pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritivo e analítico. As pesquisas que adotam uma abordagem qualitativa “podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (RICHARSON 1999, p.80); assim explica-se também o seu caráter descritivo e analítico.

Richardson (1999) enfatiza a pesquisa qualitativa como a forma adequada para se compreender a natureza de um fenômeno social. Cabe ressaltar que o trabalho explora a trajetória do conceito de *accountability* e seus significados, de acordo com os contextos sociais e históricos nos quais se insere o fenômeno e que, portanto, possui diferentes significados e está enraizado em práticas sociais distintas.

De acordo com Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Para esses autores, a pesquisa qualitativa pode envolver uma série de práticas instrumentais, como gravações, entrevistas, notas de campo, lembretes, entre outras, pois, de acordo com estes autores, tais representações envolvem uma conexão entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa com o “mundo estudado”. Em função de se ter optado por trabalhar com a interpretação de fenômenos sociais, acredita-se que a forma descritiva contribui para a elucidação dos fatos, minimizando possíveis aspectos de entendimentos contrários.

Já a abordagem qualitativa permite que avanços sejam realizados através da percepção e experiências vividas nos ambientes de estudo. Nessa pesquisa, trata-se da análise da experiência da AGE/RJ em *accountability* em interfaces específicas, que se manifestam na administração pública brasileira.

De acordo com Vieira (2004), a pesquisa qualitativa visa garantir a riqueza dos dados, permitir ver um fenômeno na sua totalidade, bem como facilitar a exploração de contradições e paradoxos. Por meio da mesma, enfatiza o autor que novos achados até então não examinados podem abrir caminhos para uma realidade ainda não imaginada.

Para Vieira (2004), para garantir a confiabilidade da pesquisa qualitativa há ainda que se estabelecer uma conexão entre o construto teórico, o método utilizado e os resultados alcançados. Nesse sentido, a pesquisa pretende apresentar uma triangulação de dados teóricos,

documentais e empíricos, apontando as conexões entre eles. Entretanto, essa triangulação somente será possível a partir da análise dos dados de campo.

Com base em Vieira (2004), a pesquisa caracteriza-se por ser: seccional, face ao corte do momento em que os dados são trabalhados; de nível organizacional, por ser o objeto de estudo explorado a AGE/RJ, uma organização e sua atuação em *accountability*; e a unidade de análise, o órgão central da AGE/RJ local onde ocorrem as inferências.

3.2 Instrumentos para Coleta de Dados

A coleta dos dados nessa pesquisa decorre de diferentes recursos de investigação:

3.2.1 Pesquisa Documental

De acordo com Raupp e Beuren (2008), a pesquisa documental pode integrar o rol de pesquisas utilizadas em um mesmo estudo. Ainda segundo os referidos autores, sua notabilidade é justificada no momento em que é possível se organizar informações que se encontram dispersas e, assim, consolidar a documentação de diferentes fontes de informação.

Para Gil (2008), dentre as principais vantagens, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa em que se busquem fatos que ocorreram ao longo da história. Os cuidados na escolha das referências documentais são justificáveis para a credibilidade e fonte de consulta de novos estudos.

Entre as fontes documentais, relacionam-se abaixo os documentos selecionados para esta pesquisa:

1. Constituição Federal de 1988;
2. Lei Complementar Federal 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá outras providências;
3. Lei Complementar Federal 12.527/2011, que trata do Acesso à Informação;
4. Lei Federal 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas;
5. Lei Complementar Estadual 63/1990, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
6. Decreto Estadual 43.463/2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e dá outras providências;

7. Relatório de Contas de Gestão elaborado pela AGE/RJ (2013);
8. Relatório de Atividades da AGE/RJ (2012).

3.2.2 Pesquisa com Fontes Oraís

As fontes orais provenientes da pesquisa empírica foram levantadas por meio de entrevistas e têm como finalidade proporcionar ao pesquisador a compreensão do mundo dos respondentes, identificar crenças, atitudes, valores e motivações das pessoas quando inseridas em seus contextos sociais (BAUER, 2008). Por meio das entrevistas, acredita-se no aumento da riqueza e detalhes de dados e informações que não são registrados em meios documentais.

De acordo com Gaskell (2005), a entrevista fornece os dados que permitem a compreensão das relações entre os atores sociais e a situação em que se inserem. Nesse sentido, através da entrevista é possível captar a percepção dos entrevistados sobre a situação em investigação. Nesse caso a atenção se volta para os gestores selecionados e seu envolvimento com o objeto de estudo.

Para proceder à análise proposta nesse estudo com base na tipologia de pesquisa definida acima, as entrevistas obedeceram a um roteiro de questões norteadoras, que conduziram as perguntas dirigidas aos sujeitos selecionados.

Flick (2009, p. 153) ressalta as vantagens dessa abordagem, explicando: “a relevância geral dessa abordagem é que os diversos tipos de questões permitem aos pesquisadores lidarem de forma mais explícita com as pressuposições que levam para a entrevista em relação aos pontos de vista do entrevistado”.

3.2.3 Sujeitos da Pesquisa e Critérios de Seleção

De acordo com Gaskell (2005), a finalidade da pesquisa qualitativa não é conhecer opiniões ou fazer levantamento de pessoas, mas, ao contrário, explorar percepções, as diferentes representações sobre o assunto em questão, motivo pelo qual se estabelecem critérios de seleção ao invés de amostra.

Os critérios de seleção para a participação da entrevista foram baseados na escolha de ocupantes dos cargos estratégicos da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, justificando-se a escolha de cada um, pois se acreditou que estes interferem na atuação dessa organização pública no tocante à *accountability* e sua implementação. A estrutura atual do

órgão se constitui de cinco funções em nível estratégico¹¹, sendo representadas pelos sujeitos abaixo:

- O Auditor Geral do Estado – cargo máximo da estrutura da Auditoria Geral do Estado. O titular é responsável pela aprovação das indicações dos auditores na administração indireta e nomeação na direta. Cabe a ele também apresentar o plano anual de auditoria ao Secretário de Estado de Fazenda. É a pessoa que possui relação institucional com os outros órgãos de controle e entidades da administração pública;
- O Superintendente das Coordenadorias Setoriais de Auditoria da Administração Indireta – administra a equipe de coordenadores e supervisores de auditoria responsáveis pela administração pública indireta¹². É o superintendente que analisa os relatórios de auditoria referente às Prestações de Contas dos ordenadores de despesas, emissão de pareceres para créditos suplementares e opinamento quanto à regularidade de convênios e contratos vinculados a administração pública indireta;
- O Superintendente das Coordenadorias Setoriais de Auditoria da Administração Direta – a sua função é similar a do anterior, mas difere quanto a público, pois atua na administração direta¹³, ele também atua no assessoramento e auxílio dos ordenadores de despesas nas secretarias de Estado;
- O Superintendente de Planejamento e Normas de Auditoria – é a pessoa responsável pela elaboração e disseminação das normas e procedimentos de auditoria e controle interno no âmbito do poder executivo estadual.
- O Superintendente de Auditoria Operacional e de Ações Estratégicas – é o responsável por coordenar as equipes de: Auditorias Especiais¹⁴, Auditorias Operacionais e Tributárias, além dar suporte ao controle externo¹⁵ e emitir os relatórios sobre as prestações de contas do governador.

Antes da realização das entrevistas individuais com cada sujeito, o pesquisador esclareceu os objetivos da pesquisa e a importância da contribuição dos entrevistados. Em

¹¹ O cargo máximo do órgão é uma indicação do Secretário de Fazenda; os demais são escolhidos pelo Auditor Geral do Estado.

¹² Constituída pelas autarquias, fundações e empresas públicas vinculadas ao governo estadual, mas que possuem autonomia administrativa de gestão. Exemplos: INEA, DETRAN/RJ, FAETEC, Fundação CECIERJ, CEDAE e outros.

¹³ São os órgãos que compõem a estrutura administrativa e de gestão do governo estadual. Exemplos: Secretária de Educação, Secretária de Fazenda, Procuradoria Geral do Estado e outros.

¹⁴ Auditoria Especial, objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente. Classificam-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridos em outras classes de atividades. Auditorias definidas pelo órgão, em função de sua materialidade e relevância (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 24).

¹⁵ Responde e interage com o Tribunal de Contas do Estado e demandas do Ministério Público.

seguida foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para conceder entrevista, disponível no Anexo I. As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, após a realização da Copa das Confederações de 2013 em data e horário sugeridos pelos entrevistados, sendo as falas dos sujeitos registradas em gravador e transcritas pelo pesquisador.

Todos os sujeitos selecionados para a pesquisa aceitaram participar, tendo sido preservada a confidencialidade dos seus nomes, que foram substituídos por números, como opção oferecida no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Entretanto, os entrevistados não se opuseram a identificar os seus cargos.

Assim, ficou definido pela ordem das entrevistas no tempo: entrevistado 01: o Superintendente das Coordenadorias Setoriais de Auditoria da Administração Direta; entrevistado 02: o Superintendente de Planejamento e Normas de Auditoria; entrevistado 03: o Auditor Geral do Estado; entrevistado 04: o Superintendente das Coordenadorias Setoriais de Auditoria da Administração Indireta; e entrevistado 05: o Superintendente de Auditoria Operacional e de Ações Estratégicas.

3.3 Categorias de Análise e Questões Norteadoras

As questões norteadoras das entrevistas foram formuladas com base em categorias de análise, que nesse estudo são abertas, tendo em vista que possibilita flexibilidade ao método, permitindo que surjam subcategorias e até mesmo novas categorias.

Considerando a dimensão da noção de *accountability*, foi necessário desmembrar as suas interfaces, considerando-as também como categorias analíticas, como uma forma de facilitar a abordagem junto aos sujeitos da pesquisa.

As categorias de análise foram as seguintes:

1. *Accountability* – “*accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa (...). É determinada pela qualidade das relações entre governo e cidadão” (CAMPOS, 1990, p.35). Caracteriza-se como “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder” (NAKAGAWA, 1998, p.17).

Questões norteadoras relacionadas à categoria 1:

- a) Relate a quem a AGE/RJ deve prestar contas das suas ações. Relacione quais são os públicos específicos.

- b) Descreva como a AGE/RJ presta contas das suas ações.
- c) Explique o que entende por *accountability*.
- d) Descreva de que forma o Controle pode contribuir para o desenvolvimento da *accountability*.
- e) Explique de que forma a AGE/RJ atuou na prestação de contas de suas responsabilidades na Copa das Confederações de 2013.
- f) Relate de que forma a AGE/RJ pode contribuir para o avanço da *accountability* na gestão pública.

2. **Controle** – “Ao situar junto aos controles interno e externo da Administração Pública ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do Sistema de Controle da Administração Pública instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo em que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades (...)” (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 4).

Questões norteadoras relacionadas à categoria 2:

- a) Comente como funciona o Sistema de Controle no âmbito do Governo Estadual do Rio de Janeiro.
- b) Esclareça como é realizado o controle interno pela AGE/RJ nos órgãos da administração pública estadual.
- c) Explique como se dá a articulação entre o controle interno, externo e o social, no âmbito da AGE/RJ.
- d) Relate as dificuldades em realizar as atividades de controle interno, no âmbito estadual, em megaeventos, como a Copa das Confederações.
- e) Apresente os fatores críticos que devem ser superados no sistema de controle, a exemplo da experiência da AGE/RJ na Copa das Confederações.

3. **Responsividade** – originado do termo inglês *responsiveness*, significa “a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos” (Mainwaring, 2003, p. 7).

Questões norteadoras relacionadas à categoria 3:

- a) Esclareça quais são as responsabilidades da AGE/RJ.

- b) Comente quais são os elementos mais importantes para serem avaliados pela AGE/RJ dos relatórios de prestação de contas submetidos pelos órgãos da administração pública estadual.
- c) Explique a quem a AGE/RJ responde questionamentos e presta informações.
- d) Em função de novas demandas da sociedade por responsabilização dos gestores públicos, de que forma isso vem afetando a atuação da AGE/RJ.
- e) Explique qual foi o impacto da Copa das Confederações na demanda de responsabilização da AGE/RJ.
- f) Comente de que maneira a AGE/RJ deve conduzir melhorias na responsabilização dos gestores públicos.

4. **Transparência** - originada do termo inglês *answerability*, traduz-se como “a divulgação de informações, uma postura transparente de transmitir a informação” (MAINWARING, 2003, p. 7). Acrescentam Platt Neto *et al.* (2007) que, embora transparência esteja regida por leis, é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível” (PLATT NETO, *et al.*, 2007. p.76-77).

Questões norteadoras relacionadas à categoria 4:

- a) Explique o que entende por transparência.
- b) Relacione a quais públicos a AGE/RJ disponibiliza informações.
- c) Cite quais as informações são disponibilizadas pela AGE/RJ.
- d) Comente de que forma a AGE/RJ garante a transparência dessas informações.
- e) Explique os fatores que facilitam ou dificultam a publicização com transparência pela AGE/RJ.

3.4 Análise e Tratamento dos Dados

Nessa pesquisa optou-se por utilizar a análise interpretativa dos dados bibliográficos e dos relatos das entrevistas, por se julgar adequada ao tipo de pesquisa. A análise interpretativa da pesquisa foi baseada no entendimento de Denzin e Lincoln (2006), segundo os quais esta deve se fundamentar em uma profunda preocupação com a compreensão do que os outros seres humanos estão fazendo ou dizendo.

Para os referidos autores, “o objetivo do interpretativista é reconstruir as autocompreensões dos atores engajados em determinadas ações” (DENZIN; LINCOLN,

2006, p. 197). Assim foi entendido pelo pesquisador que o interpretativismo foi a forma de análise que melhor se adequaria à pesquisa.

É destacada a subjetividade como uma das limitações do interpretativismo, pois esta pressupõe o olhar de cada pesquisador, mesmo que se queira chegar à compreensão do sujeito da pesquisa.

Para Denzin e Lincoln (2006) apesar de essa ser uma questão polêmica, o método interpretativo tem se fortalecido no campo das Ciências Sociais, “nas pesquisas qualitativas que buscam compreender a intenção de um ator” (Denzin e Lincoln, 2006, p. 196). Ainda de acordo com esses autores, cada paradigma interpretativo exige esforços específicos do pesquisador, incluindo as questões que ele propõe e o significado que ele dá para essas questões.

De acordo com Gil (2008, p. 157), para que se torne possível o agrupamento de grande número de respostas a uma determinada questão em um pequeno número de categorias, torna-se necessário estabelecer um princípio de classificação, o que foi feito inicialmente com a ajuda da pesquisa bibliográfica. As categorias analíticas que se selecionou preliminarmente na pesquisa foram por temática, sendo elas: *Accountability*, Controle, Responsividade e Transparência.

De modo a relacionar cada categoria de análise, suas definições de acordo com os autores que influenciaram a pesquisa e a sua operacionalização, foi elaborado o Quadro 3:

Quadro 3 – Categorias, Definições, Sínteses e Principais Autores

CATEGORIAS	DEFINIÇÕES	SÍNTESE	PRINCIPAIS AUTORES
<i>Accountability</i>	“Accountability não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa (...). É determinada pela qualidade das relações entre governo e cidadão” (CAMPOS, 1990, p. 35). Caracteriza-se como “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder” (NAKAGAWA, 1998, p. 17).	Compreender a percepção de <i>accountability</i> e seu funcionamento na AGE/RJ	CAMPOS (1990); NAKAGAWA (1998); SANO, (2003); ABRUCIO & LOUREIRO (2004); PESSANHA (2007, 2009); MEDEIROS <i>et al.</i> (2013);
Controle	“Ao situar junto aos controles interno e externo da AP ferramentas para ação do controle social, o novo arranjo institucional do SCAP instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado, propiciando a participação popular na condução da conformação da ação pública, ao mesmo tempo em que reforça os controles interno e externo, que passam a utilizar o controle social como ferramenta para o aprimoramento de suas atividades (...)” (SERRA e CARNEIRO, 2011, p. 4).	Identificar de que modo ocorre a função do controle pela AGE/RJ	SERRA & CARNEIRO (2011); LIMA (2008); MATIAS-PEREIRA (2004); POWER (1997).

Responsividade	Originada do termo inglês <i>responsiveness</i> , significa “a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos”. Responsividade vai além da noção de responsabilidade (Mainwaring, 2003, p. 7).	Detectar como ocorre a responsividade da AGE/RJ e da sociedade na cobrança por melhorias no controle institucional e social.	MAINWARING (2003)
Transparência	Originada do termo inglês <i>answerability</i> traduz-se como “a divulgação de informações, uma postura transparente de transmitir a informação” (MAINWARING, 2003, P. 7). Embora transparência esteja regida por leis, é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque, “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível” (PLATT NETO, <i>et al.</i> , 2007. p.76-77)	Identificar de que forma é gerada a transparência pela AGE/RJ	HEALD (2007); HOOD (2007); MATIAS-PEREIRA (2004); PLATT NETTO <i>et al.</i> (2007); PINHO & SACRAMENTO (2009); MICHENER & BERSCH (2011).

Fonte: Elaboração própria (2014).

A etapa posterior é a interpretação na qual se mostra a relação entre o problema de pesquisa e os dados categorizados. Conforme Gil (2008), não há normas rígidas que indiquem os procedimentos a serem adotados no processo de interpretação, apesar de se buscar o entendimento dos sujeitos sobre as questões que se apresentam.

A etapa subsequente ao tratamento dos dados foi a elaboração dos resultados da pesquisa, que, segundo Gil (2002), exige maiores cuidados, sobretudo por ser necessário articular os achados de pesquisa de campo com a discussão teórica apresentada, sem perder de vista o problema de pesquisa.

3.5 Limitações do Método e dos Instrumentos de Coleta de Dados

Existe um consenso na literatura de que todos os métodos de pesquisa possuem limitações. O presente trabalho segue o mesmo entendimento, pois apresenta restrições relacionadas ao seu caráter, à tipologia e aos instrumentos de coleta de dados, os quais se relacionam a seguir.

Na pesquisa documental, as críticas mais frequentes referem-se a não representatividade e à subjetividade dos documentos. Explica Gil (2002), que a não representatividade pode ser superada com a utilização de um número significativo de documentos, de modo a validar as informações das fontes. Essa recomendação de Gil procurou-se seguir na presente pesquisa. Já no caso da crítica relativa à subjetividade, além do exposto anteriormente no sub-tópico acima, Gil, concordando com Denzin e Lincoln,

ênfatiza: “é mais crítico; contudo, esse aspecto é mais ou menos presente em toda investigação social” (GIL, 2002, p. 47).

Na pesquisa com fontes orais, em função dos cargos estratégicos que os sujeitos selecionados ocupam dentro da instituição, é possível que tenha ocorrido omissão de dados nas respostas às questões dirigidas aos sujeitos, ou mesmo haver discursos estratégicos, o que pode ter comprometido a veracidade dos dados.

Todavia, estas limitações são provenientes da empiria e devem ser minimizadas. Como forma de atenuá-las, foi realizada a triangulação de dados (bibliográfico, documental e empírico), buscando-se maior confiabilidade nos resultados da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

4.1 Análise dos Dados da Pesquisa Documental

4.1.1 Caracterização da Auditoria Geral do Estado e suas Competências no Âmbito do Controle

De acordo com Ferreira e Grynzpan (1994), o atual Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 20, de julho de 1974, é resultado da fusão de duas outras unidades, o antigo estado do Rio e o estado da Guanabara. Após a fusão, uma série de medidas legais foi tomada para o ordenamento e funcionamento do atual Estado, dentre elas a criação da Auditoria Geral do Estado (AGE/RJ), o que será explicado adiante.

Nesse contexto de mudanças surgidas com a fusão, detectaram-se, por meio de pesquisa documental, marcos legais que impactaram a Auditoria Geral do Estado desde a sua criação até os dias atuais:

Primeiro marco – Em 15 de março de 1975, por meio do Decreto Estadual nº 13/1975, foram estabelecidas “às competências e aprovação da estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 1975, p.1). Como parte dessa estrutura, vários órgãos foram criados, entre eles estava a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, com o principal objetivo, nesse período, de averiguar a regularidade e fiscalização em todos os órgãos do Poder Executivo Estadual:

A Auditoria Geral do Estado, órgão central de auditoria, compete averiguar a regularidade na realização da receita e da despesa, examinar os atos que resultem o nascimento e a extinção de direitos e obrigações, fiscalizar a guarda e aplicação de dinheiro, valores e outros bens do Estado ou a ele confiados e controlar o exercício de todas as atividades financeiras, orçamentárias e patrimoniais, visando a salvaguarda dos bens, a verificação da exatidão e regularidade das contas e da boa execução do orçamento, observadas as normas gerais em vigor (RIO DE JANEIRO, 1975, p.10)

Segundo marco - Em 22 de fevereiro de 1979 foi editado o Decreto Estadual nº 2.437/1979, que tinha por objetivo “consolidar a legislação que dispõe sobre as competências e a estrutura básica da Secretária de Fazenda” (RIO DE JANEIRO, 1979, p.1). Neste documento a AGE/RJ passou a figurar no Órgão Central de Apoio Técnico da Secretária.

Terceiro marco - Ainda no mesmo ano, foi proclamada, em 4 de dezembro de 1979, a Lei Estadual 287/1979, que tratava da “aprovação do código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 1979, p.1). Nela ficou estabelecido que a AGE/RJ passaria a ser o órgão central do Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Todavia, foi somente em 1980 que foi criado o Decreto 3.148/1980, que regulamentou o disposto na Lei 287/1979, que tratava do Controle Interno:

São competentes para o desempenho do Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo: I - a Auditoria Geral, como órgão central; II - a Inspeção Geral de Finanças; III - as Inspeções Setoriais de Finanças; IV - os órgãos de contabilidade, nas autarquias. (RIO DE JANEIRO, 1980, p. 1)

Quarto marco - Em 6 de dezembro de 2011, foi publicado o Decreto Estadual 43.332/2011, que tratava do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro. Nele foram criadas Coordenações Setoriais de Auditoria nos órgãos da Administração Direta e Indireta (COSEA), ficando subordinada e hierarquicamente ligadas à AGE/RJ (RIO DE JANEIRO, 2011). Dentre as considerações para sua edição estava a necessidade do fortalecimento do controle interno e o aprimoramento dos instrumentos de *accountability* no Estado.

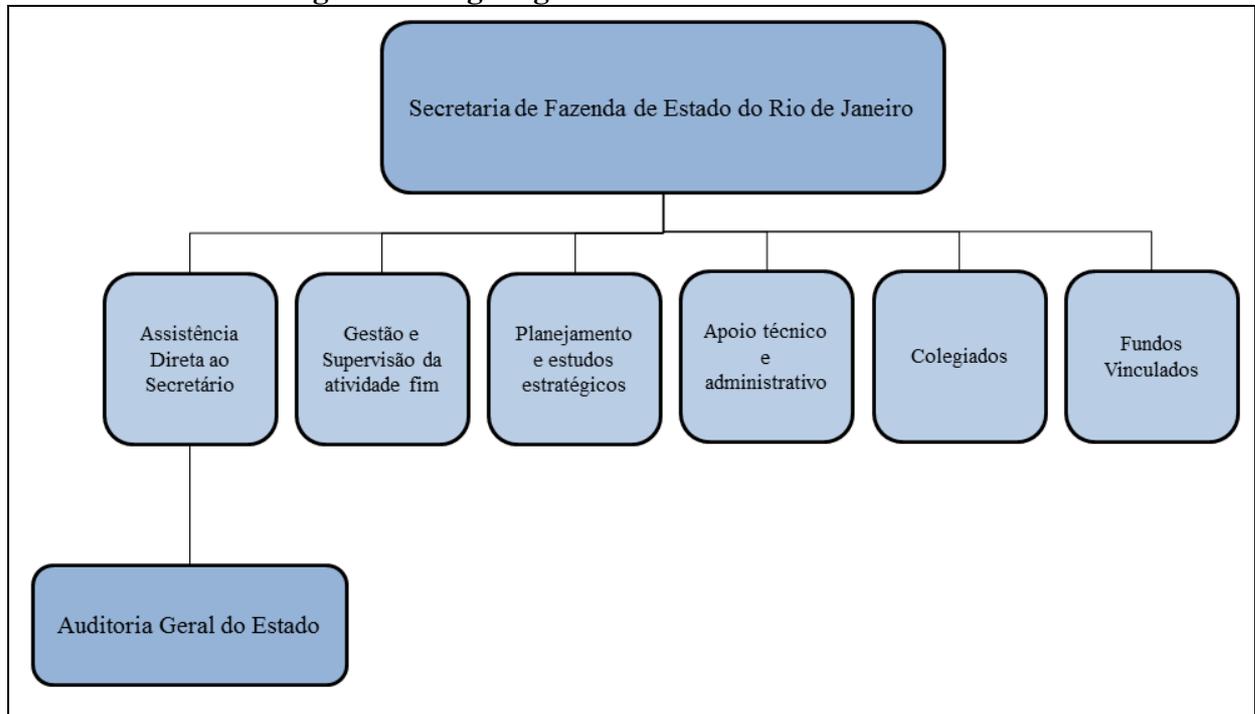
Quinto marco - Por fim, o Decreto 43.463/2012, editado em 14 de fevereiro de 2012, seguindo a evolução da legislação anterior, fez com que os auditores das COSEAs se mantivessem hierarquicamente ligados à AGE/RJ, mas deixassem de atuar nas dependências do órgão central e passassem a utilizar a estrutura física dos órgãos de atuação, sendo mais tempestiva na análise e tomada de decisões.

(...) As COSEAs de que trata o art. 6º integrarão a estrutura da Auditoria Geral do Estado, às quais caberão as atividades relativas à auditoria e fiscalização dos órgãos da Administração Direta estadual, sendo responsáveis, também, pela execução das atividades de auditoria dos fundos especiais vinculados ou integrantes do órgão de sua atuação (...). Para a execução das atividades referidas nos arts. 9 e 10 deste Decreto, os órgãos da Administração Direta alocarão recursos materiais e humanos para o desempenho das Coordenadorias Setoriais de Auditoria e de Contabilidade, quando necessários(...) (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 3)

De acordo com a legislação atual, Decreto 43.463/2012, a AGE/RJ tem, dentre as suas competências: “estudar e propor as diretrizes para a formalização da política de Controle Interno, relacionadas ao subsistema de auditoria, elaborando normas sobre matéria de sua competência e zelando por sua observância” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 4).

Atualmente, o órgão encontra-se hierarquicamente vinculado na Assistência Direta ao Secretário de Fazenda, conforme Figura 2:

Figura 2 - Organograma da Secretaria de Fazenda

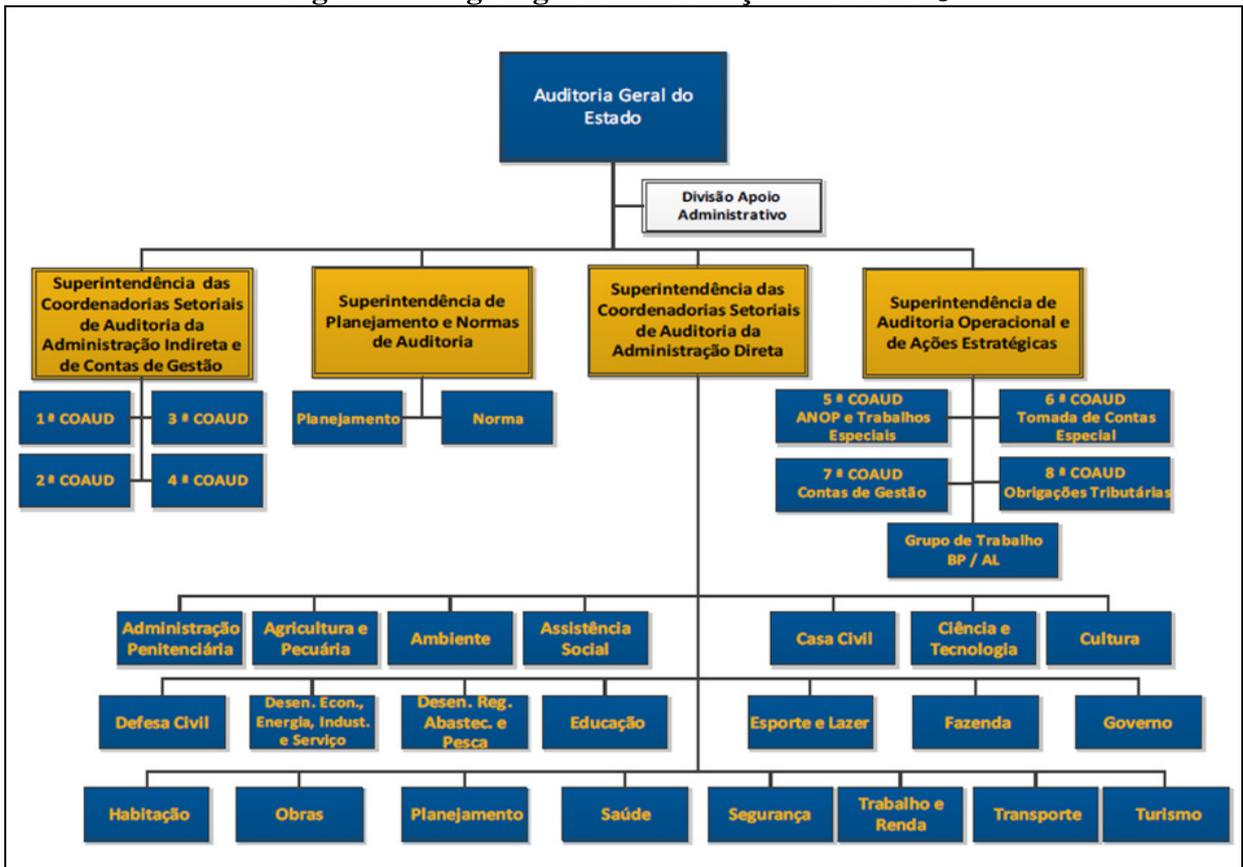


Fonte: Autoria própria, com adaptação do site da Secretaria de Fazenda (2013).

De acordo com o site da AGE/RJ (2013), por ser órgão vinculado à Secretária de Fazenda, atualmente o órgão é dependente de recursos e estrutura física para manutenção e realização dos trabalhos operacionais. No Relatório de Contas de Gestão de 2012, publicado no site da AGE, o órgão informa que conta com uma equipe de 124 servidores, composta por 94 analistas de controle interno (estatutários) e 30 extraquadros (contratados), distribuídos em quatro Superintendências, oito Coordenações de Auditoria (COAUD), três setores de apoio técnico (normas, planejamento e Grupo de trabalho de Bens Patrimoniais e Almoxarifado), e vinte e duas Coordenações Setoriais de Auditoria (COSEA) situadas nas secretárias do Governo do Estado, além da Divisão Administrativa e o Auditor Geral.

O organograma ilustrativo na figura 4 mostra a distribuição hierárquica dos setores:

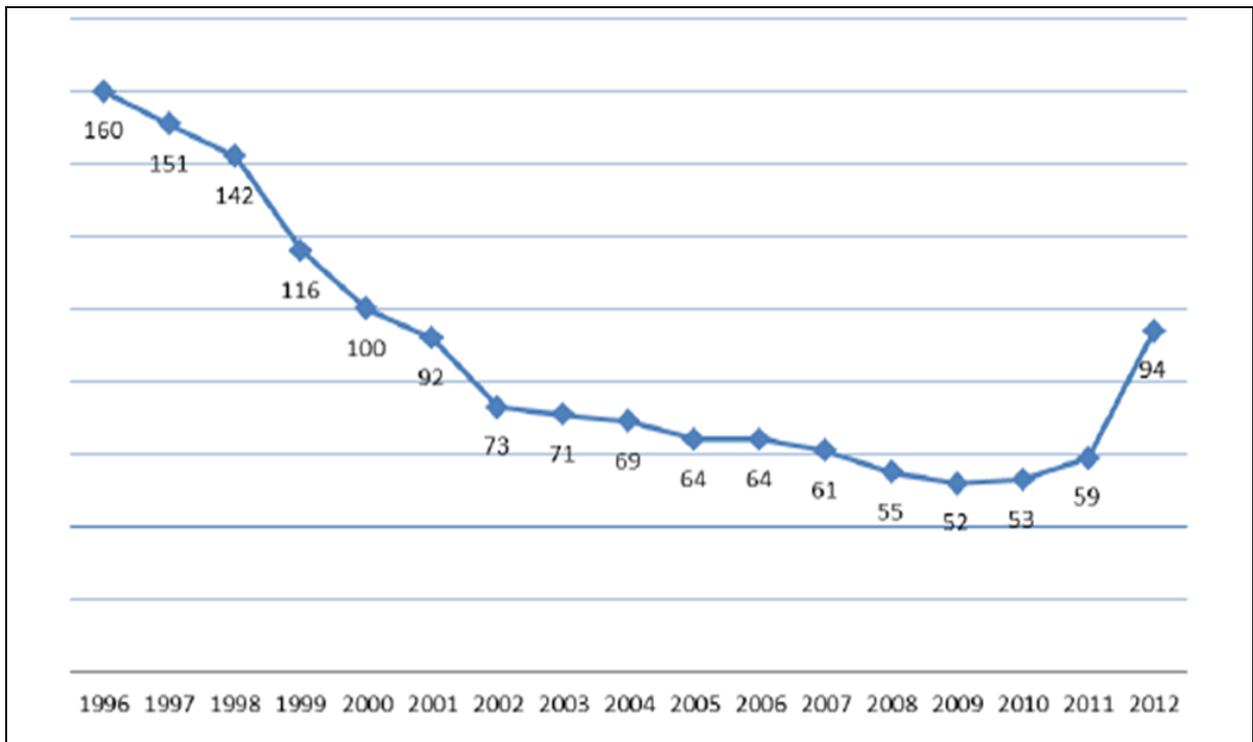
Figura 3 - Organograma de Atuação da AGE/RJ



Fonte: Relatório de Atividades da AGE/RJ (2012)

O quantitativo de servidores para preenchimento das lacunas nos cargos acima vem sendo gradualmente atingido de acordo com a necessidade interna da organização e por meio de concursos públicos realizados nos últimos anos (2011 a 2013), o que reflete a situação atual, conforme figura 5, o que será melhor explorado nas entrevistas.

Figura 4- Quantitativo de Analistas de Controle Interno



Fonte: Relatório de Contas de Gestão elaborado pela AGE (2013)

As atividades realizadas pela AGE/RJ estão descritas no Decreto 43.463/2012, sendo que algumas delas estão atualmente disponíveis em relatórios como:

- Atividades da AGE/RJ, relatório sintético de todos os trabalhos desenvolvidos pelo órgão, periodicidade anual;
- Contas Consolidadas do Governo, relatório sobre alocação dos recursos aplicados pelo Governo de Estado, periodicidade anual;
- Informativo, comunicado sobre eventos com participação dos analistas de controle interno da AGE/RJ e notícias sobre recursos humanos do órgão, periodicidade mensal;
- Plano de Ação, ações a serem realizadas pela AGE/RJ durante o exercício seguinte, periodicidade anual.

Ainda de acordo com o Decreto 43.463/2012, cabe à AGE/RJ “elaborar normas sobre matéria de sua competência e zelando por sua observância” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 3). Os instrumentos legais realizados pelo órgão estão também disponíveis em seu site, em documentos para consulta por meio de Instruções Normativas, portarias e manuais operacionais.

Em consulta ao site da AGE/RJ (2013), identificou-se que o órgão relaciona-se direta e indiretamente com: órgãos do controle interno de outros estados, com objetivo de aprimorar e implantar as melhores práticas de controle; todas as secretarias do governo estadual, de forma a uniformizar os procedimentos adotados nos controles internos; prefeituras do Rio de Janeiro, para realizar a troca de conhecimentos; e órgãos do controle externo, de forma a padronizar o entendimento na análise dos processos administrativos.

De acordo com a Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro de 1989, no art. 122, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (RIO DE JANEIRO, 1989).

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o Controle Interno é exercido pela Auditoria Geral do Estado (AGE/RJ) e o Controle Externo pelo Tribunal de Contas de Estado (TCE/RJ).

A AGE/RJ é regida pelo Decreto Estadual 43.463/2012, que, em seu art. 14, expõe as competências do órgão, que estão disponíveis em detalhe no ANEXO II deste trabalho. Já o TCE/RJ, que é regido pela Lei Complementar 63/1990, apresenta suas atribuições nos art. 1º e 3º, que seguem no ANEXO III.

Os exames de prestação de contas desenvolvidos pela AGE/RJ são remetidos aos TCE/RJ, para análise e julgamento dos ordenadores de despesas dos órgãos da administração pública estadual que utilizaram recursos. Os processos de tomadas de contas especiais, instaurados pelo TCE/RJ, são desenvolvidos para AGE/RJ para análise e apuração do dano gerado ao erário público, para posterior cobrança ao agente causador.

4.1.2 O papel da AGE/RJ na Copa das Confederações 2013

Nesse tópico pretende-se descrever a atuação da AGE/RJ no tocante ao controle e sua relação com o evento da Copa das Confederações. Por meio das ações do órgão no evento é possível explorar as interfaces da *accountability* na administração pública no âmbito do poder executivo do estado do Rio de Janeiro. Entretanto, é necessário entender o que foi o evento e como ele se relaciona com o poder público, em particular, a AGE/RJ, organização que serviu de base empírica da pesquisa.

A Copa das Confederações é um evento organizado pela Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), mas teve sua origem em 1992, quando idealizada pelo Rei Fahd da Arábia Saudita. O evento esportivo recebeu o nome desta personalidade e foi realizado até o ano de 1997 naquele país. Posteriormente, tal competição passou a ser organizada pela FIFA, que adotou o seu nome atual.

No quadro abaixo se visualiza o ano e o local onde este evento vem ocorrendo:

Quadro 4 - Países Sedes das Copas das Confederações

Ano	Sede
1992	Arábia Saudita
1995	Arábia Saudita
1997	Arábia Saudita
1999	México
2001	Coréia do Sul e Japão
2003	França
2005	Alemanha
2009	África do Sul
2013	Brasil

Fonte: Elaboração própria adaptado do site da FIFA (2013)

Dados da FIFA (2013) informam que, a partir de 2005, o torneio passou a ser realizado periodicamente, sempre no ano anterior à Copa do Mundo, e tendo como participantes as seleções campeãs dos continentes, além da campeã da última edição da Copa do Mundo.

A Copa das Confederações está intrinsecamente ligada à Copa do Mundo, pois, automaticamente, o país que for escolhido como sede do principal torneio mundial de seleções passa a ser também anfitrião da Copa das Confederações. Com isso, a Copa das Confederações passou a servir como evento teste para a Copa do Mundo.

De acordo com a FIFA (2013, p. 50), o evento serve como uma preparação importante para o país anfitrião da Copa do Mundo da FIFA. Logo, é um momento para apresentar toda a infraestrutura pronta para receber o evento. Em função da proximidade entre os eventos, por consequência grande parte dos recursos investidos para a realização da Copa do Mundo acaba sendo utilizada já na Copa das Confederações.

De acordo do Governo Federal (2010), em 13 de Janeiro de 2010 foi assinada a Matriz de Responsabilidades, na qual foram celebradas as responsabilidades de cada ente federativo (União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro) e os objetivos para a viabilização da execução das ações governamentais necessárias à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

O documento, em sua Cláusula Terceira – Das Responsabilidades dos Partícipes especifica a competência do Estado e Município do Rio de Janeiro, conforme abaixo:

I - Compete ao Estado e/ou ao Município, sem prejuízo da repartição de atribuições prevista nos Anexos, executar e custear as intervenções associadas às “Competições” e expressas nesta Matriz, referente a: i) Mobilidade Urbana; ii) Estádios e seu entorno; iii) Entorno de aeroportos; e iv) Entorno de terminais turísticos portuários(...) (BRASIL, 2010, p. 2).

Dessa forma, cabe aos governos estadual e municipal a realização de aporte de capital, direta ou indiretamente, nos itens apontados pela matriz.

Por haver alocação de recursos públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro e em consonância com o Decreto 43.463/2012, que definiu em seu artigo 2º, as finalidades do Sistema de Controle Interno, onde estão: (i) assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos; (ii) - gerar informações sobre a gestão pública, de modo a orientar a tomada de decisões, fica subentendido por força de lei que essas finalidades pressupõem uma atuação da AGE/RJ de forma preventiva (corroborada em trabalho de campo) no controle dos gastos e subsidiando a administração quanto ao gastos públicos para a realização da Copa das Confederações de 2013.

Ainda de acordo com o Decreto 43.463/2012, no artigo 14º estão definidas as competências da AGE/RJ, principalmente quanto aos itens:

II - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; (...)
 X - fiscalizar a atividade dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado responsável pela realização da receita, da despesa e pela gestão do dinheiro público; (...)
 XVI - auditar e avaliar a execução dos programas de Governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos do Estado, quanto ao alcance das metas e dos objetivos estabelecidos; (...)
 XIX - sugerir ações voltadas à racionalização dos gastos públicos e à otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; (...)
 XXIV - extrair e tratar dados dos sistemas estruturantes da Administração Pública Estadual objetivando construir informações de interesse da auditoria e do controle interno (RIO DE JANEIRO, 2012).

Conforme o supracitado decreto, o legislador recomenda o apoio do controle interno ao externo, ou seja, recomenda que as instituições devam trabalhar de forma sincrônica, para uma boa gestão dos gastos públicos. Entretanto, não se identificou, nos documentos consultados, ações em conjunto dos órgãos no controle dos gastos para a Copa das Confederações 2013. O supracitado apoio ocorre por meio de demandas formais do controle externo feitas ao controle interno, por exemplo, através de auditoria de contas públicas.

No que pese os itens X e XVI institucionalizarem as ações de fiscalização e controle aos órgãos da administração pública que são realizadas através de auditorias especiais na AGE/RJ, de acordo com os relatórios de atividades da AGE/RJ dos últimos anos, foram identificadas apenas duas auditorias entre o período de 2009 a 2013, sendo que no ano da Copa das Confederações não há registros da modalidade de auditoria especial, o que pode ser observado no quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Atividades Realizadas pela AGE/RJ

MODALIDADES DE PROCESSOS	2009	2010	2011	2012	2013
Adiantamento	0	0	1	0	0
Assembleia Geral Ordinária/Assembleia Geral Extraordinária	4	5	3	0	0
Auditoria Especial	1	0	1	0	0
Consultas	16	7	1	9	7
Contratação de Auditoria	0	1	0	0	0
Contrato	23	32	61	25	67
Convênio	66	167	102	57	177
Crédito Suplementar	23	52	62	90	99
Diligência TCE/RJ	23	85	39	41	120
Prestação Contas Almoarifado	104	97	75	109	68
Prestação Contas Bens Patrimoniais	1615	2124	1711	1405	1181
Prestação Contas Ordenadores de Despesas	90	111	87	69	98
Programas de Auditoria	49	81	123	64	63
Relatório de Acompanhamento de Planejamento	0	0	0	42	63
Tomada de Contas	180	46	132	31	109
Tomada de Contas Almoarifado	0	3	2	1	0
Tomada de Contas Bens Patrimoniais	129	256	194	181	83
Tomada de Contas Especial	7	14	28	14	31
Transferência de Almoarifado - Prestação de Contas	4	5	6	12	3
Transferência de Bens Patrimoniais - Prestação de Contas	80	169	197	181	112
Outros	95	172	22	63	32
Total	2509	3427	2847	2394	2313

Fonte: Relatório de Atividades AGE/RJ (2013)

Os itens XIX e XXIV do Decreto 43.463/2012, no artigo 14º, tratam de contribuições para melhorias a serem propostas pela AGE/RJ. Ao pesquisar as principais fontes de informações do órgão, não foram localizadas sugestões de melhorias para a administração pública, no que se refere aos gastos da Copa das Confederações de 2013.

Além das competências estabelecidas para as unidades setoriais de Auditoria da Administração Pública Direta e Indireta, por meio também do Decreto 43.463/2012, o art. 16, principalmente, define quanto aos itens:

VII - orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas;

VIII - orientar os responsáveis por contratos e convênios sobre o seu devido acompanhamento, vigência e elaboração de prestação de contas que forem instauradas no âmbito de seus respectivos órgãos (RIO DE JANEIRO, 2012).

Visto que houve o compromisso do governo por meio da Matriz de Responsabilidade pactuada para a realização de investimentos da Copa das Confederações e a legislação vigente para exercício de controle por parte da AGE/RJ, acreditou-se que o órgão deveria, por meio de seus atos, apresentar as ações para o desenvolvimento da *accountability* no tocante à responsabilização, já que possui representantes em todas as unidades públicas e assim profissionais para consultar os convênios e contratos firmados da administração pública.

4.2 Análise dos Dados de Fontes Orais

Os dados empíricos aqui apresentados foram coletados e gravados durante o período de dezembro de 2013 a meados de 2014, por meio de cinco entrevistas realizadas com os gestores da AGE/RJ selecionados e elencados conforme descrito no tópico da metodologia.

Inicialmente foi-se a campo com quatro categorias de análises definidas por temática, foram elas: *Accountability*, Controle, Responsividade e Transparência, sendo a primeira considerada a principal, e as demais sendo suas interfaces. Entretanto, para responder a questão central de pesquisa, durante o trabalho de campo emergiram dados que foram sistematizados em subcategorias, o que será visto adiante, no trabalho.

A seguir, a análise dos dados de campo será apresentada por categoria. As entrevistas com os sujeitos da pesquisa permitiram confrontar as teorias apresentadas na fundamentação teórica da pesquisa e também corroborar essas teorias com base no relato desses sujeitos. De acordo com o conteúdo dos relatos, foi necessário o registro de subcategorias, para melhor sistematizar o conteúdo das entrevistas.

4.2.1 Accountability

Dentre os diferentes entendimentos do conceito de *accountability*, foi possível identificar nos relatos a sua associação, principalmente à ética, prestação de contas a quem lhe delegou alguma responsabilidade, responsabilização e transparência.

*Eu entendo que é prestar contas a alguém que te delegou alguma responsabilidade, nós estamos numa esfera pública, portanto, devemos prestar contas à sociedade. A sociedade que tem que intermediar essas ações dos gestores públicos... E numa esfera maior o poder legislativo, então, isso é prestar contas a quem lhe delegou alguma responsabilidade. E com a responsabilidade **ética** inserida nesse contexto (Entrevistado 03).*

Em minha opinião, accountability tem a ver com responsabilidade, entendeu? (...) o conceito da accountability é muito voltado para a questão de responsabilidade (Entrevistado 01).

*(...) accountability está relacionado ao contexto da transparência, à divulgação de informação por meio de internet e por meio de outdoor e por meio de quaisquer canais que possam estar efetivamente comunicando; quais foram às ações desses governantes, desses ordenadores de despesas em face do orçamento que eles precisavam executar, em face de **abordagens financeiras operacionais** e tantas outras (Entrevistado 02).*

(...) as consequências accountability vão determinar as responsabilizações dos agentes. Entendo que o conceito é muito amplo... Mas no final das contas vai acabar na responsabilização de alguém. (Entrevistado 05)

A ideia de *accountability* associada à prestação de contas a quem lhe delegou alguma responsabilidade foi um traço comum nas falas dos entrevistados, seguindo-se abaixo os depoimentos mais enfáticos:

Bom, accountability está relacionada à obrigação de se prestar contas, sobretudo, nesse enfoque, no âmbito governamental, mas essa prestação de contas ela não é uma mera formalidade. Ela está atrelada a um conjunto de resultados que os ordenadores de despesas precisam após executarem seus orçamentos e prestarem contas. Essa prestação de contas, como eu já havia falado, ela não esbarra apenas em contexto formal, no sentido de se juntar documentos e prestar contas para órgãos de instâncias externas. No caso do Brasil, o Tribunal de Contas do Estado (Entrevistado 02).

Primeiro a prestação de contas para a sociedade, chamamos de controle social, expor o que está sendo feito e, num segundo momento, por toda normativa legal prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado a quem cabe julgar (Entrevistado 03).

Entendo que accountability tem a ver com o dever de prestar contas, onde você delega competências e confiança para alguém e esse alguém depois te dá uma satisfação do que foi feito... Você pergunta e ele diz: “Oh, fiz isso, isso e isso” (Entrevistado 04).

Observa-se, com os relatos acima, uma ênfase nos aspectos formais e legalistas no tocante à prestação de contas, pelo depoimento do entrevistado 02 que fala em “esbarrar apenas no contexto formal”, como se faltasse algo mais nesse processo.

Há de se ressaltar que na estrutura organizacional da AGE/RJ, aproximadamente metade dos profissionais são servidores do Estado há mais de quinze anos. Nesse conjunto enquadram-se todos os profissionais entrevistados. A experiência no cargo é de extrema importância para uma atuação de tal responsabilidade.

Entretanto, Sano (2003) chama a atenção para a necessidade de acompanhar os avanços da sociedade, no tocante à *accountability*, uma vez que os avanços é que vão gerar as transformações ao seu significado mais primordial de “prestação de contas”, termo que o autor considera limitante, revelando somente um lado do processo, o das demonstrações contábil-financeiras, o que, na visão de Sano, talvez seja um indício de que esse sentido restrito revele que uma noção mais ampla e atual de *accountability* ainda não tenha sido internalizada pelas democracias da América Latina, destacando-se aí o Brasil.

Há também outras interpretações de *accountability* quando esta ultrapassa a simples noção de prestações de contas - chegam próximas aos estudos de Power (1999), os quais apontam que a noção de *accountability* não parece ser tão simples assim e sua ampliação foi uma transposição do ambiente empresarial privado, com foco em abordagens financeiras operacionais e resultados.

A seguir, observamos depoimentos que mostram visões distintas no tocante à *accountability*: enquanto um refere-se à *accountability* como uma atividade simples, o outro sugere que se deve sair da retórica para gerar transparência nas informações transmitidas pelo órgão público em questão.

Accountability a principio me parece uma coisa simples... é quando uma pessoa recebe o recurso dado por alguém a quem delegou a ele e depois tem

de prestar contas àquele que delega... me parece que é bem simples assim (Entrevistado 04).

Então eu acho que a transparência ainda tem muito a avançar, e a gente espera que no futuro ela efetivamente possa ser assim, possa sair da retórica, e possa ser efetivamente implementada, já que em empresas em geral a questão da transparência é importante para se municiar os investidores com informações relacionadas a ações da empresa, os investimentos que eles podem ou não fazer no contexto governamental. (...) a transparência, ela pode melhorar como já abordamos anteriormente, ela pode ser no futuro efetivamente também um canal de comunicação dos governos para com os cidadãos, que são os principais atores das políticas governamentais (Entrevistado 02).

Uma das questões norteadoras da pesquisa nessa categoria de análise é de que forma a AGE/RJ atuou na prestação de contas de suas responsabilidades na Copa das Confederações de 2013. Essa questão é relevante, uma vez que a AGE/RJ deve realizar atividades de controle e auditoria quando houver o envolvimento de recursos públicos, conforme o decreto 43.463/2012. Essas atividades permitem verificar se as obras públicas, no caso, as obras relacionadas à Copa das Confederações, estavam finalizadas ou não.

De acordo com os relatos, foi possível identificar que a AGE/RJ não realizou um plano de trabalho específico para a Copa das Confederações de 2013, limitando-se à análise de aspectos financeiros e orçamentários:

Até onde eu sei, a AGE ela não elaborou um planejamento sistematizado para se auditar a Copa das Confederações; ela até pode ter feito isso de maneira isolada, por meio das coordenações de auditoria examinando contratos que foram executados, convênios que possam ter sido executados, sobretudo contratos de obras que foram realizadas, até onde sei não elaborou, por exemplo, uma auditoria de natureza operacional com esse foco específico na Copa das Confederações (Entrevistado 02).

Nós não tivemos durante a Copa das Confederações, até onde os meus registros estão atualizados, um programa prévio de acompanhamento da realização desse evento; a nossa participação da etapa do controle desse processo foi posterior - ele foi efetivamente financeiro e pontual, na medida que ele foi exercido em grande parte por uma secretaria dentro do governo, a Secretária do Esporte. Foram processos que serão avaliados, serão certificados financeiramente com respaldos e atestações produzidas por terceiros, então esses processos, depois de certificados, seguirão naturalmente para o julgamento do tribunal (Entrevistado 01).

Não houve ações voltadas para a Copa das Confederações, e sim ações voltadas para execução orçamentária. Dessa forma, o trabalho foi feito em cima do orçamento da Secretaria de Obras, Transporte e tantas outras que

tiveram execução orçamentária, que culminaram com ações para que se realizasse a Copa das Confederações. (Entrevistado 03).

Não foi, apesar de não ser necessariamente na minha área, não conheço nenhum trabalho específico da AGE com foco direcionado para Copa das Confederações e Copa do Mundo até o momento. Isso não quer dizer que a Auditoria de uma maneira mais ampla tenha se manifestado a respeito dos gastos de Copa das Confederações e Copa do Mundo, até porque todas as contas de gestão de todos os órgãos de administração do Estado passam por essa casa, então o fato de a gente não ter um foco centrado na Copa das Confederações e Copa do Mundo não pode dizer que também a Auditoria não está se manifestando quando chegar uma prestação de contas de contrato de ordenador de despesa da Secretaria de Obras, Secretaria de Estado de Turismo ou de Esporte, por aí vai, até nas contas do governador de maneira geral a gente está se manifestando sobre os gastos do estado de uma maneira ampla, então o fato de não ter feito um trabalho específico, não quer dizer que a gente de uma maneira ou outra tenha se manifestado sobre aquele gasto em um outro processo de contas ou de controle (Entrevistado 05).

Quando perguntados sobre de que forma a AGE/RJ pode contribuir para o avanço da *accountability* na gestão pública, a exemplo da Copa das Confederações, no contexto dos megaeventos, nessa questão, os relatos apontam que os problemas a serem superados são de natureza de recursos humanos (falta de servidores e necessidade de inserção de profissionais de carreiras multidisciplinares), fatores de ordem política e mudança na forma de gestão dos recursos. Alguns desses problemas podem ser identificados nos depoimentos abaixo:

A dificuldade nossa, que o governo do Estado do Rio de Janeiro precisa superar e está tentando resolver, é a de recursos humanos. Nada mais... a gente trabalha em cima do orçamento, não tem o detalhamento dessa prestação de contas da Copa das Confederações (Entrevistado 03).

(...) os fatores críticos, como falamos, estão inicialmente relacionados à escassez de pessoal, cujo problema pode ser mitigado no futuro, uma vez que a Secretaria de Fazenda tem realizado, a cada ano, concurso público ingressando a partir daí novos servidores, todos ainda com formação em ciências contábeis. Então talvez no futuro a gente consiga fazer com que a carreira de controle interno seja uma carreira multidisciplinar, o que também poderia facilitar (...); fatores críticos que a gente enfrentou também são as questões relacionadas ao contexto político (...) então um direcionamento maior por parte dos responsáveis pela área de controle em se apontar trabalhos que pudessem estar examinando a questão dos megaeventos (Entrevistado 02).

Buscar descentralizar ou então colocar de forma única esse programa de trabalho (...). Que seja titulado um programa de trabalho, uma unidade

orçamentária..... Seja o que for, mas de maneira que nos dediquemos aos gastos somente com a Copa das Confederações (Entrevistado 02).

Eventos dessa natureza carecem um trabalho específico, talvez não tivéssemos preparados para a magnitude e proporções que o evento pudesse ter. Talvez para os próximos eventos façamos algo diferente (Entrevistado 04).

Conforme os depoimentos, observou-se nas palavras dos entrevistados que a AGE requer uma atuação específica em relação a megaeventos como o da Copa das Confederações de 2013, uma vez que os sujeitos entrevistados sinalizaram fragilidades no âmbito da capacitação institucional de atuação da AGE junto a esse tipo de atividade, sugerindo que a mesma não estava preparada para lidar com eventos de tal “magnitude e proporção”.

Entretanto, as deficiências apontadas no modelo atual e na forma organizacional da AGE/RJ relativos à *accountability*, parecem, mesmo que ainda muito timidamente, ter servido de aprendizado para a futura atuação da organização de um modo geral e também em outros megaeventos, pelo que se viu nas palavras de um dos entrevistados:

Então talvez no futuro a gente já tente fazer com que a carreira de controle interno seja uma carreira multidisciplinar, o que poderia facilitar... Poderia superar esses fatores críticos e também questões relacionadas ao contexto político, então um direcionamento maior por parte dos responsáveis pela área de controle em se apontar trabalhos que pudessem estar examinando a questão dos megaeventos (Entrevistado 02).

Com base na análise da categoria *accountability*, foi possível se chegar ao seguinte quadro síntese desta categoria:

Quadro 6 - Síntese da Categoria Accountability

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SINTESE DOS DADOS
<i>Accountability</i>	Conceito de <i>Accountability</i>	Associado à ética e à prestação de contas a quem lhe delegou alguma responsabilidade.
	<i>Accountability</i> na AGE/RJ	<i>Accountability</i> voltada para as demonstrações contábil-financeiras e para aspectos operacionais.
	Atuação da AGE/RJ na Copa das Confederações	Ausência de planejamento voltado para o evento; Fragilidades e deficiências do modelo atual e forma organizacional, relativos à <i>accountability</i> ; Falta de recursos humanos especializados e de estrutura.

Fonte: Elaboração própria (2014)

4.2.2 Controle

Conforme veremos inicialmente nos relatos abaixo sobre o controle, a AGE/RJ está inserida no sistema de controle no âmbito do estado Rio de Janeiro com modelo similar ao que ocorre no âmbito federal. Sendo ela um órgão vinculado a Secretaria de Fazenda, é responsável por emitir normas e procedimentos sobre o controle interno nas unidades vinculadas ao governo do estado do Rio de Janeiro.

Bom, o sistema de controle no âmbito do estado do Rio de Janeiro ele toma por base as regras do governo federal, em que se pressupõe a ideia de um controle interno, de um controle externo, e de um controle integrado que possibilite um controle social, então a Auditoria Geral do Estado, hoje, por força do decreto 43.463, ela é o órgão central do subsistema de auditoria que está atrelado ao sistema de controle interno, que vai abarcar as atividades de contabilidade e de auditoria, cujo órgão responsável é a Secretaria de Estado de Fazenda, então, via de regra, em sendo a Auditoria Geral do Estado o órgão central do subsistema de auditoria ela emana normas, diretrizes, procedimentos para que todos os órgãos e entidades possam trabalhar a partir destes normativos e a partir das orientações da Auditoria Geral do Estado (Entrevistado 02).

A seguir se consegue ter uma noção sobre as formalidades da auditoria interna, de um modo geral, para a prestação de contas, passando pelas distintas instâncias.

(...) a primeira instância de controle ela vai se dá dentro do âmbito de cada órgão ou entidade, passando posteriormente para as auditorias internas, na verdade assessorias de controle interno, equivalentes à auditoria interna, que elabora um relatório de auditoria, faz juntar a um processo com diversos documentos. Isso vai depender de que prestação de contas o órgão está prestando, se é prestação de contas de bens, se de contratos, se de convênios e de ordenadores de despesa... Esse processo com o relatório da auditoria interna, ele chega à Auditoria Geral do Estado, é examinado e a própria Auditoria Geral do Estado, enquanto órgão central do subsistema de auditoria também emite um relatório de auditoria, fazendo juntar também a esse procedimento e encaminhando para o Tribunal de Contas, a quem cabe o julgamento das contas (Entrevistado 02).

O formalismo do controle interno é de origem legal e possui atribuições claras a partir da Constituição Federal de 1988, quando passou a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa. Os relatos abaixo mostram aspectos restritivos e, por que não dizer, de defasagem em relação às exigências atuais da sociedade, no tocante ao controle externo e social, como se viu na revisão da literatura. O foco do controle na organização estudada é o

interno, processual e normativo, apesar das mudanças nas leis que permitem ampliar a atuação da AGE/RJ, articulando os diferentes tipos de controle.

Entretanto, há de se considerar que o decreto atual que rege as atribuições do órgão é de 2012 e o mesmo foi criado em 1975. Portanto o efeito das mudanças nas suas atribuições ainda não se observa da forma com que os autores recomendam no tocante ao sistema de controle.

O sistema de controle no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro é institucionalizado, ele nasceu por meio de um decreto de 1975, e de lá para cá ele sofreu um nível de evolução; essa evolução ela se deu em algumas variáveis, uma variável interna e uma variável externa, que não mudou desse tempo para cá, a variável interna é a forma de atuação da AGE, que tem que identificar processos, encaminhar esses processos para o Tribunal de Contas (...). (Entrevistado 01).

O exame do processo de prestação de contas, o processo chega e já é um exame a posteriori de alguma coisa que já foi concluído, porque vai ser no ano seguinte, de um período seguinte em que vai ver algo que foi fechado, acaba sendo uma análise mais processual e normativa (...) (Entrevistado 04).

Nesse aspecto, notou-se nos relatos acima a preocupação com os formalismos com que são tratados os processos e procedimentos na realização do controle interno.

Apesar de alguns depoimentos atestarem que a organização está atenta ao controle externo e social, e que já existam normativas para tal, os sujeitos não revelam como, na prática, isto ocorre. Ao mesmo tempo, acenam para uma baixa demanda da sociedade sobre informações junto ao órgão.

O controle externo e interno é mais fácil de explicar. Já existem normativas que impõem esse tipo de relacionamento que no Estado do Rio de Janeiro é de fácil convívio. Existe obrigatoriedade de se certificar e relatar todos os processos que envolvam bens e direitos de cada responsável pela coisa pública no Estado do Rio de Janeiro, agora, com relação ao controle social, ainda não é muito difundido. Poucas demandas temos da sociedade. Recentemente até foi criada no Estado do Rio de Janeiro uma “Rede de Controle” da qual a Auditoria Geral faz parte, representando a Secretaria de Fazenda. É a única ação de controle social mais efetiva que temos nesse momento. Recentemente, nós realizamos a Conferência de Controle Social no Estado do Rio de Janeiro (Entrevistado 03).

(...) A AGE passou a fazer parte e articular o GTCS (Grupo de Trabalho sobre Controle Social) e a rede de controle social, de modo a colaborar, a assimilar conhecimento, experiências, a distribuir resultados nesse processo de controle. Outro aspecto que se faz interessante, e nesse aspecto eu entendo que há um controle social e o nosso próprio portal que eu havia

falado anteriormente que ele está no ar, ele passa a fazer parte de uma grande rede de controle social, podemos adicionar a essas informações a participação de funcionários para treinamentos externos, com divulgação de conhecimentos, atingindo públicos municipais do Estado, dos órgãos que fazem parte da estrutura do Estado tem representado um ganho substancial e ao mesmo tempo tem traduzidos em resultado (Entrevistado 01).

Procuramos atuar de forma integrada com a sociedade; recentemente realizamos a CONSOCIAL no Rio de Janeiro, e periodicamente participamos da Rede Controle que envolve, além da AGE, o TCE, o TCU, a CGU os órgãos de controle do município do Rio e outros agentes. Participamos também do GTCS que, além dos órgãos de controle participam outras organizações como... CRC, a UNIRIO... Nesses encontros debatemos no que podemos contribuir com a sociedade. Em 2013 realizamos capacitação junto a ONGS, para que elas pudessem fiscalizar o controle orçamentário das prefeituras e municípios (Entrevistado 04).

As entrevistas acenam para uma busca, por parte da AGE/RJ, ao controle social na sua atuação, o que em tese e em conforme com as teorias vistas no trabalho permitiria de fato uma interação maior com a sociedade e maior comunicabilidade entre a AGE/RJ e o público em geral, tendo em vista que este tipo de controle pressupõe a constante interação com o cidadão.

Todavia, relatos mostram que as ações da organização nessa direção são norteadas por um forte viés formalístico, no que pese tratar-se de controle social, que se apresentam como iniciativas que partem de normatização da própria organização articulada com o CGU e demais órgãos de controle, e também por decretos presidenciais, como as citadas nas entrevistas: a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL)¹⁶, Rede de Controle¹⁷ e o Grupo de Trabalho sobre de Controle Social (GTCS)¹⁸. É importante ressaltar que o formalismo, de um modo geral, é inerente aos órgãos da administração pública.

Em relação ao controle social, no depoimento abaixo foi revelada uma preocupação da instituição com a sua relação com a sociedade:

Está em estudo um novo modelo de desenho da Auditoria Geral do Estado, onde se prevê uma coordenação setorial de controle social voltada para a formulação, coordenação, fomento e transparência, no sentido de acesso à

¹⁶ A CONSOCIAL foi a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL) foi um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Convocada pelo Decreto presidencial de 8 dezembro de 2010, a Conferência teve etapas preparatórias de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2010 (CGU, 2013, p.1).

¹⁷ A Rede de Controle é um centro decisório interorganizacional que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública (REDE DE CONTROLE, 2013, p.1).

¹⁸ A constituição do GTCS ocorreu por meio do Acordo de Cooperação nº 09/2009 realizado entre a CGU e os demais Órgãos de Controle (ENINTE RIO, 2010).

informação, ética, integridade e do próprio controle social (Entrevistado 03).

Ao observar nos relatos a abordagem de controle utilizada pela AGE/RJ na Copa das Confederações de 2013, pode-se verificar que o trabalho do controle não ocorreu em tempo real, mas sim a posteriori. A justificativa apresentada pelos entrevistados para que ocorresse dessa forma foi a escassez de recursos humanos e a necessidade de cumprimento do procedimento legal de auditoria que norteia o órgão, que não permitira outra forma de abordagem.

Ressalta-se, todavia, preocupação com soluções técnicas e de quantitativo de pessoal e de formação dos auditores, pela necessidade de novo posicionamento político da organização, para dar resposta a um novo contexto social e político brasileiro, de acordo com o exposto pela reflexão teórica do trabalho:

(...) no caso da Copa das Confederações, especificamente, uma das coisas que há de se destacar é que a AGE não participou do processo de formação da Copa, ela não participou dos contratos, ela não participou da auditoria desses contratos, ela ainda vai receber agora no segundo semestre o resultado desse trabalho, o resultado financeiro (...) para então, seguindo o nosso procedimento, definir a avaliação da questão financeira, onde se vai avaliar o cumprimento das normas que regulamentam os convênios desses contratos que foram celebrados, mas isso é um trabalho a posteriori (Entrevistado 01).

Há que se observar que a AGE vem passando por um processo de modernização; tínhamos, até uns dois, três anos atrás uma carência muito grande de recursos humanos, e isso nos impedia a participação em uma série de trabalhos, tínhamos que dar conta daquelas obrigações impostas pela legislação, pela lei, e passou a sobrar pouco tempo para trabalhos especiais e específicos como um megaevento desses, como a Copa das Confederações (Entrevistado 01).

A Auditoria Geral do Estado não fez um trabalho sistematizado para examinar a Copa das Confederações, ela pode ter trabalhado isoladamente examinando contratos ou convênios porventura existentes, sobretudo relacionados a obras desse megaevento, bom, mas algumas causas que levaram a essa não sistematização podem estar atreladas à questão da escassez de recursos humanos, escassez tanto em quantidade, o quantitativo de auditores que aqui trabalham, quanto na questão da formação, que os nossos auditores aqui quase todos possuem formação em ciências contábeis, talvez se a equipe fosse multidisciplinar, engenheiros, pessoal ligado à educação física e tantas outras profissões relacionadas ao contexto dos esportes, ou desporto, talvez o trabalho pudesse ser conduzido de outra forma (Entrevistado 02).

(...) a dificuldade nossa, e que atualmente o Governo do Estado do Rio está conseguindo ou pelo menos buscando equacionar, é a de recursos humanos, no mais... a gente trabalha em cima do orçamento, a gente não tem no detalhamento a prestação de contas da Copa das Confederações (Entrevistado 03).

As dificuldades nascem anteriormente ao Controle Interno, o Estado não é articulado. A gente percebe que o Estado não consegue demonstrar para a sociedade quem é o responsável por esses megaeventos... Quais os órgãos, o que vão fazer? Quais os resultados? Que tipo de orçamento? E aí compromete também o trabalho do Controle Interno, nem o cidadão sabe e muitas das vezes no próprio Estado fica difícil a gente saber a quem procurar (...) no âmbito interno a dificuldade é a de recursos humanos (Entrevistado 04).

Notou-se pelas entrevistas também que há dificuldades de transparência entre os órgãos do Estado, e entre esses órgãos e a sociedade, no que diz respeito ao controle, que, segundo o Entrevistado 04 acima, tem sua origem bem antes do trabalho da AGE e compromete a atuação da organização.

Os relatos sinalizam por que meios pretendem superar as dificuldades para a execução exitosa dos órgãos de controle:

*A Rede de Controle é exatamente para se articular, para um entender o trabalho do outro, para evitar o retrabalho, para o **alcance melhor do controle**. O que a gente percebe é que temos (sic) poucos servidores no país inteiro, seja no controle interno ou externo, e a gente percebe também que não podemos (sic) alcançar tudo, então por que não dividir tarefas, contribuir um com o outro para trazer melhores resultados? (Entrevistado 04).*

De acordo com a Rede de Controle (2014), dentre os seus objetivos está o de desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social. Objetivos como esses vão ao encontro da noção de *accountability*, que se discute no presente estudo.

Todavia, os estudiosos de *accountability*, na sua dimensão do controle, explicam que o controle social, junto ao controle interno e externo, na esfera estadual de governo, está mais bem resolvido na legislação brasileira e estrutura formal do que na prática e que os lentos avanços na prática podem ser decorrentes de vontade política e não por falta de meios para viabilizar o controle social, como por exemplo, o apoio técnico e tecnológico (SERRA e CARNEIRO, 2011).

Para os autores, toda essa dinâmica forma o chamado Sistema de Controles na Administração Pública (SCAP) brasileira, cuja matriz decorre do traçado constitucional composto pelo controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social. Isso significa que as várias formas de controle e sua articulação já estão instituídas, mas parece difícil serem postas em prática.

Com base na análise da categoria controle, foi possível se chegar ao seguinte quadro síntese desta categoria:

Quadro 7 - Síntese da Categoria Controle

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SINTESE DOS DADOS
Controle	Formalismo excessivo	Os controles são altamente formalistas; Falta controle “ <i>in loco</i> ”.
	Relacionamento institucional do órgão	Foco no controle interno em detrimento dos controles externo e social instituídos pelo SCAP; Desconhecimento da sociedade sobre a atuação do órgão. Falta de cultura da <i>accountability</i>
	Dificuldades operacionais e políticas	Necessidade de aumento de servidores e de especialização para as atividades de auditoria; Desarticulação entre órgãos de controle do Estado e entre estes e a sociedade; Baixa demanda pela sociedade de solicitações de informações, junto à organização.

Fonte: Elaboração própria (2014)

4.2.3 Responsividade

Retomando a noção de responsividade de Mainwaring (2003, p.7), no sentido da “obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos”, na análise dessa categoria pretendeu-se evidenciar como os sujeitos da pesquisa lidam com a responsabilização de suas atividades na AGE/RJ. Nesse sentido, orienta-se pelo entendimento de Mainwaring de que responsividade vai além da noção de responsabilidade, ressaltando-se que a AGE/RJ cobra responsabilização de outros órgãos da administração pública do Poder Executivo Estadual, e também está sujeita à cobrança de responsividade pelo Tribunal de Contas do Estado e também é cobrada pela sociedade civil.

Mainwaring (2003), entre outros autores, faz distinção entre responsabilização e responsividade, o que se percebe também nas entrevistas que se seguem. Pode-se observar que a AGE/RJ ainda atua mais no âmbito da responsabilidade do que na responsividade, embora alguns depoimentos sugiram um aumento da responsividade.

A nossa responsabilidade, aí ou vou dizer, a nossa responsabilidade formal, que vem e que nos acompanha nas normas é de relatar e de certificar as contas do governo do Estado do Rio de Janeiro, seja de maneira individual de cada gestor responsável ou de maneira consolidada nas contas do governo do Estado. É também nossa responsabilidade executar a gestão orçamentária e a efetividade dos gastos do Estado (Entrevistado 03).

A AGE tem suas atribuições no decreto de controle 43463, mas não se esgota isso ali, há que se entender isso, não se esgota, as responsabilidades básicas, institucionais, necessárias, fundamentais que são o processo de exame, auditoria, elaboração de relatórios, emissão de pareceres e certificação, agrega-se a isso uma questão que tem sido muito pedida recentemente pela administração, que é o Ato de Assessoramento, que é estritamente amplo, ele não se esgota, e a gente tem que estar preparado para dar as respostas, ou pelo menos conduzir a entrada que podem responder, então observa como é ampla essa questão da responsabilidade da AGE (Entrevistado 01).

Bom, as responsabilidades da Auditoria Geral do Estado estão relacionadas a... Primeiro elas estão explicitamente ligadas às finalidades que estão previstas na Constituição Federal, e, por conseguinte na estadual, que é examinar os instrumentos de planejamento, que é avaliar a gestão orçamentária financeira patrimonial, auxiliar o Tribunal de Contas enquanto órgão central do sistema de controle externo. Bom, mas a responsabilidade da AGE está basicamente atrelada à emissão de uma opinião acerca das contas, acerca da execução orçamentária de todos os órgãos e entidades que integram a estrutura do poder executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro (Entrevistado 02).

As atribuições da AGE estão no Decreto 43463, todas as atribuições da AGE estão descritas nesse decreto. Lá está definido que temos que realizar pareceres e emitir os certificados de auditorias, examinar as prestações de contas dos ordenadores de despesas, auxiliar o Tribunal de Contas nos processos de tomadas de contas e outras atribuições (Entrevistado 04).

(...) A responsabilidade ela já nasce na Constituição, tanto federal quanto a Constituição Estadual, artigo 70, 74 da Constituição Federal e 129 da estadual já fala do papel do controle interno, o controle interno tem uma missão institucional que é acompanhar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, fazer avaliação dos programas de governo, zelar pela boa aplicação pública, então a responsabilidade dos órgãos de controle quer seja Auditoria Geral do Estado, quanto todas as outras são (sic) cumprir o

seu papel institucional, é a grande responsabilidade disso, e o retorno que nós temos da sociedade e estamos fazendo cada vez melhor sob o aspecto da nossa responsabilidade institucional. (Entrevistado 05).

Pelos relatos descritos, observou-se que a responsividade, de acordo com os sujeitos da pesquisa, está fortemente sujeita ao Decreto 43.463/2012, que dispõe sobre o sistema de controle interno no poder executivo estadual, ou seja, voltado principalmente para dentro da organização.

Quando abordados sobre quais os elementos mais importantes para serem avaliados dos relatórios de prestação de contas, os entrevistados destacam *gestão orçamentária, gestão financeira, patrimonial, gestão de suprimentos, gestão de licitações*, entre outros, porém a execução orçamentária pareceu ser o elemento mais importante.

Recentemente nós fizemos uma escolha sobre a atuação a AGE pelo menos no relatório de prestação de contas, no exame de algumas gestões. Fizemos verificação, gestão orçamentária, gestão financeira, patrimonial, gestão de suprimentos, gestão de licitações, e por aí vai, então cada órgão é uma especificidade em relação a sua execução, a sua atuação, há órgãos que você vai fundamentalmente atribuir uma gestão maior à questão financeira, um outro que não recebe tantos recursos, contábil, patrimonial, serviços, então é muito próprio do órgão, da sua forma de atuação, da sua natureza... (Entrevistado 01).

Na verdade você tem muitos elementos... não podemos falar que há um mais importante, você tem demandas tributárias que também observamos e acompanhamos... Não sei se precisar qual o mais importante... o mais importante talvez seja efetivamente a execução orçamentária do órgão... Acompanhar essa execução orçamentária para prevenir possíveis desvios de recursos (Entrevistado 03).

Verifica-se também uma preocupação por parte da AGE/RJ em acompanhar os limites legais dos gastos por parte dos gestores dos órgãos públicos.

Bom, aí a gente precisa destacar dois tipos de prestação de contas, uma está relacionada à prestação de contas de órgãos e entidades em matéria de ordenadores de despesa, bem patrimoniais, almoxarifado, convênios, contratos e tantos outros, e a segunda prestação de contas é aquela em que haja, emite uma opinião sobre todo o governo, que é o denominado relatório das contas de gestão, então nesse relatório a AGE ela comenta acerca dos principais aspectos orçamentários relacionados à questão de dívidas, em índices constitucionais que estão previstos, o atingimento de índices constitucionais que estão previstos na Constituição, cujo relatório é encaminhado para o exame do Tribunal de Contas, e o julgamento da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, ALERJ (Entrevistado 02).

Todos os relatórios da Auditoria Geral do Estado e os mais importantes são que atualmente são disponibilizados se referem à conta de gestão do Governo do Estado, elas estão todas fundamentadas e lastreadas com os próprios relatórios oficiais do estado, então toda emissão de opinião está se baseando ou num relatório oficial do estado ou no sistema oficial do estado, todo o nosso lastro de informação, de opinião está lastreado em documentos oficiais, então a garantia da credibilidade do conteúdo daquela informação está lastreada em documentos oficiais. (...) A AGE tem que dentro de suas competências, emitir o relatório sobre as contas de gestão do governo, para isso fazemos o acompanhamento mensalmente de todos indicadores e limites constitucionais permitidos pelo governo. Então todos esses itens são olhados antes da emissão do relatório (Entrevistado 05)

Se a gente pensar que esses relatórios vêm de um trabalho concluído de uma coisa que a gente está vendo a posteriori, muita das vezes a gente tem que primeiro analisar se aquela prestação de contas atendeu às normas daquilo que era cobrado, daquilo que tinha que se contar de documentos... E se esses documentos dão embasamento para regularidades das ações, vendo se há o cumprimento da legalidade, se foi uso de recursos, se foi corretamente utilizado de acordo com as normas e orientações, sejam elas tributárias, previdenciárias ou de outra questão ou também de resultado... (Entrevistado 04).

Ao serem abordados sobre as novas demandas da sociedade por responsabilização dos gestores públicos e como isso vem afetando a atuação da AGE/RJ, os entrevistados argumentaram que a população não tem procurado o órgão, mesmo depois das manifestações populares que ocorreram durante a Copa das Confederações de 2013. Referem-se apenas a pesquisadores de pós-graduação que têm interesse específico na atuação da AGE.

Essas demandas da sociedade ainda não estão muito presentes, sobretudo, no Governo Estadual até onde eu tenho notícia... Não existe uma procura concreta de forma direta por parte da sociedade (Entrevistado 02).

A sociedade ainda não entende que a reclamação da rua precisa ser materializada, tem que se refletir na época das eleições na escolha daqueles que vão nos representar, e ela precisa acompanhar a execução pelo orçamento participativo, pelos conselhos municipais e estaduais... ainda não houve um reflexo dentro do Estado da demanda da sociedade, esse reflexo ainda não chegou à AGE provavelmente isso possa vir a acontecer muito mais pela obrigatoriedade de prestação de contas que um dia esse processo possa ter algum problema na área de responsabilização e que a AGE tenha que fazer uma tomada de contas, até responsabilizar alguém, mas não por demanda da sociedade (Entrevistado 04).

No tocante à maneira como a AGE/RJ deve conduzir melhorias na sua atuação para que os gestores públicos possam melhor atuar, os relatos mostram:

Nos últimos anos a experiência tem me revelado que a administração pública tem se tornado mais profissional, ainda tem uma participação muito político-partidária na escolha dos gestores, mas também já se escolhe gestores qualificados, não somente aquele cabo eleitoral que obteve uma quantidade de votos para um candidato, então, se você tem um gestor mais qualificado, um gestor que recepcione melhor o conhecimento, é possível você estabelecer um treinamento, é possível você treinar, é possível você dividir conhecimento, é possível você aprimorar todas as etapas de inserir controle no gestor, há uma assimilação mais fácil por parte desse gestor. Eu acho que a questão fundamental, quanto a isso, é o treinamento para quem pode ser treinado, você vai conseguir passar, transmitir para o gestor argumentos técnicos e, nesse contexto, você vai assessorar com questões técnicas e essa é a grande questão, já que muitas das vezes impropriedades acontecem no Estado não por má fé, mas sim por desconhecimento (Entrevistado 01).

Eu acho que o canal é continuar treinando os auditores em matéria de responsabilização, para que efetivamente possam ser penalizados aqueles gestores que tenham dado causa a problemas porventura ocorridos, e porque, via de regra, é muito fácil punir o pequeno. É a questão da formiguinha e do elefante, então muitas das vezes olha-se para a formiguinha, e deixa de se olhar para o elefante (Entrevistado 02).

Na verdade a gente vem ao longo dos últimos anos... Nos últimos dois, três anos trabalhando isso, instituindo normas, instruções normativas que busquem o alcance maior nessa conduta pelo gestor. Minimizando possíveis erros ou equívocos por ações de controle (Entrevistado 03).

Na percepção dos sujeitos, a capacitação técnica vai resolver as melhorias na atuação da AGE, no tocante ao trabalho do gestor/auditor público quanto a sua responsabilização.

Políticas de treinamentos e qualificação de pessoal, voltadas para melhorar a atuação dos auditores são interpretadas como resposta às “impropriedades” que acontecem nas auditorias que, na visão dos sujeitos, uma vez contando com gestores públicos e auditores melhor qualificados, será possível compreender de forma mais clara sobre os processos de responsabilização nas auditorias.

E assim chegou-se ao quadro 8 que trata da síntese da categoria responsividade:

Quadro 8 - Síntese da Categoria Responsividade

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SINTESE DOS DADOS
Responsividade	Responder à demanda de informação com responsabilidade pelos próprios atos	Estruturado de maneira formalística voltada para análise a posteriori de aspectos sobre a gestão orçamentária; Limitação à responsabilização, não chegando à responsividade.

	Demandas por responsabilização	Ausência de demanda por responsabilização da parte da sociedade ao órgão. Ausência de mecanismos de responsividade.
	Melhorias para responsividade	Maior profissionalização. Solução técnica com treinamento do órgão aos agentes envolvidos. Responsabilização voltada para dentro da organização.

Fonte: Elaboração própria (2014).

4.2.4 Transparência

Como visto anteriormente na discussão teórica deste trabalho, transparência origina-se do termo inglês *answerability*, que traduz-se como “a divulgação de informações, uma postura transparente de transmitir a informação” (MAINWARING, 2003, p. 7). Acrescentam Platt Neto *et al.* (2007) que, embora a transparência esteja regida por leis, é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível” (PLATT NETO, *et al.*, 2007. p.76-77).

Com base nessa compreensão, a responsividade está articulada não apenas ao controle, mas também à transparência, e deve estar relacionada à atitude, obrigatoriedade dos órgãos públicos. Não está referida apenas à resposta a uma pressão.

Todavia, o que sinalizam as entrevistas é que a responsividade não vem sendo cobrada aos órgãos públicos. Sinalizam as teorias no tocante à responsividade que as instituições não devem apenas ficar esperando acontecer a pressão para responder; apontam que as instituições devem estimular uma interação interna para que ocorra a responsividade dentro das próprias instituições, e também que devem estimular a aproximação com a sociedade.

Alguns entrevistados afirmaram que não houve efeito dentro da AGE/RJ das manifestações públicas da sociedade em relação à Copa das Confederações de 2013. Para os mesmos, apesar das manifestações realizadas durante o evento, no sentido de cobrar transparência das informações sobre os recursos públicos relacionados ao evento esportivo em questão e ao destino desses recursos, não houve impacto das cobranças feitas pela sociedade civil, nas ruas, sobre os órgãos de controle, em particular a AGE/RJ.

Não houve nenhum impacto dessas manifestações. Prosseguiu-se com a mesma rotina da execução orçamentária das secretarias e órgãos envolvidos, caso lá tivesse alguma atividade. Não houve nenhum impacto social, ninguém questionou mesmo com a Lei de Acesso a Informação eu nunca vi nenhuma ação da sociedade questionando, perguntando, buscando

maiores informações dentro do órgão central de controle interno do poder executivo do estado do Rio de Janeiro como desdobramento das manifestações (Entrevistado 03).

(...) em julho, junho/julho passado a gente acompanhou todas as manifestações; o clamor sobre a questão da transparência tem sido bastante discutido; a própria AGE tem se debruçado no estudo acerca da responsabilização dos gestores públicos, dos agentes como um todo, mas, como eu havia falado, a sociedade ainda não tem solicitado informações (...) (Entrevistado 02).

(...) A manifestação popular, o apelo popular com relação ao foco principal que foi a qualidade do gasto público reverberou não somente na Auditoria Geral do Estado, mas em âmbito nacional em todos os órgãos de controle (...) As pessoas não estavam pedindo para que seja tributado a menos, que arrecadação do Estado está grande, não, as pessoas querem um retorno. Então, o grande papel hoje da Auditoria, a gente falando como servidor público, e que nós também somos sociedade, a gente quer primeiro dar o exemplo, fazer um bom trabalho, buscar um bom trabalho, às vezes os recursos e os meios não são adequados, mas pelo pouco que a gente fizer, se a gente fizer um bom trabalho, a gente já contribui fazendo a nossa parte (Entrevistado 05).

Embora a Lei de Acesso à Informação possibilite mais transparência e, por conseguinte, um maior exercício de direito à cidadania, por parte do indivíduo e da coletividade, fortalecendo a democracia, os estudiosos do tema transparência acenam para processos não claros na interrelação entre Estado e sociedade, quando o assunto é transparência, que se manifestam na maneira como os órgãos públicos entendem e se relacionam com os cidadãos e vice-versa, no tocante à transparência.

A AGE/RJ dá transparência divulgando no site, é a única maneira que eu vejo dar transparência para a sociedade. Mesmo que tenhamos hoje a Lei de Acesso a Informação, nenhum membro contribuinte nos procurou pra falar, para saber sobre nossas atuações (Entrevistado 03).

Não lembro de ter tido pedido de processo via LAI. Acho que a LAI ainda não pegou, não sei se é por desconhecimento ou se é por causa da burocracia... Acho que ela tinha que ser mais falada. De qualquer forma não é um problema da AGE ou do governo do Estado. Nas reuniões da Rede de Controle a LAI é abordada e vejo que o problema acontece também nas outras esferas (Entrevistado 04).

A própria Lei de Acesso à Informação... Cujas leis equivalentes são adotadas em vários países, na grande maioria dos países eu acho que no contexto do Brasil, sobretudo no contexto dos governos estaduais, ela ainda é um pouco mal utilizada pela sociedade, então muitas das vezes as pessoas requerem informações via Lei de Acesso à Informação muito mais para

obterem respostas de coisas relacionadas à documentação que elas mesmas precisam ou estudantes de pós-graduação que estão fazendo pesquisas, e aí solicitam determinadas informações sobre o governo. Mas eu acho, essa demanda da sociedade ainda não está muito presente, sobretudo, no Governo Estadual, até onde eu tenho notícia (Entrevistado 01).

Pelos relatos apresentados, o que vimos foi, de um lado, registros que apontam uma ausência de demanda por informações por parte da sociedade, como por exemplo, solicitações de processos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Isso está sugerindo que a sociedade está distante de fazer valer efetivamente a LAI.

Por outro lado, nota-se uma postura defensiva em relação à transparência, dos sujeitos entrevistados, no sentido de responsabilizar a sociedade por não saber cobrar transparência e/ou não ter conhecimento desse direito. Ainda assim, certos sujeitos não mostram muita clareza de como a transparência deve ser posta em prática pela organização, a serviço da sociedade.

Isso sugere que, embora já exista no país um arcabouço legal que ampara a transparência, ainda não foi internalizado um amplo conceito de transparência que delegue aos órgãos públicos estimular a transparência e não apenas colocá-la como um instrumento a ser usado quando o público exigir.

A AGE/RJ possui um site institucional onde consolida um grande banco de dados sobre o controle interno, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com os entrevistados, esse é o principal canal de comunicação do órgão com a sociedade e demais órgãos, ou seja, para os entrevistados, o principal meio de transparência.

No entanto, nota-se também pelos relatos que muitas informações relacionadas, por exemplo, à Copa das Confederações de 2013 e dados em geral estão incompletos e outras ainda não foram disponibilizados ao público.

É um grande banco de dados disponível que pode ser consultado quando o cidadão pede vistas ao processo, ele pode ser consultado quando o cidadão acessa o nosso portal, que está em desenvolvimento, eu não vou dizer que tem todas as informações, ele está em desenvolvimento, esse trabalho que estamos fazendo aqui, não estamos falando de um portal já consolidado, é um portal de informação, mas já com uma quantidade considerável de informações, então eu acho que a grande questão aí é a possibilidade de disponibilização desse material, a parte interessada, a parte que estiver interessada ela tem esse material disponível, o caminho pode ser o acesso ao portal, ele pode tomar vistas ao processo, ele pode ter depois no próprio tribunal para que ele veja as contas de determinada gestão, é um grande banco de dados disponível (Entrevistado 01).

Auditoria Geral do Estado disponibiliza informação acerca das normas que ela emite, acerca do relatório das contas de gestão, das contas do governo... Ela também coloca em forma no seu site o seu relatório de atividade. Precisa avançar no sentido de ainda mostrar por meio de relatórios ou elaborando ainda que seja um resumo dos principais procedimentos e processos que ela avalia e depois encaminha para o Tribunal de Contas. Acerca, por exemplo... As prestações de contas dos ordenadores de despesa que ainda não divulgamos. Por exemplo, qual foi à opinião da auditoria sobre as contas da CEDAE? Isso, ainda não fazemos (Entrevistado 02).

Quando perguntados sobre o que dificulta a plena publicização das informações pela AGE/RJ, mais uma vez os gestores apresentaram problemas de ordem técnica e de pessoal. Nesse sentido, é explicada pelos gestores a necessidade de trabalho especializado em linguagem de fácil compreensão, para atrair o público.

Nos depoimentos acima, viu-se mudanças que vêm ocorrendo na atuação da AGE/RJ com as ações do órgão junto à Rede de Controle, ao GTCS e às Conferências que possibilitam transparência. Entretanto, de um modo geral, ainda há um grande desconhecimento do público sobre o órgão e o que ele pode fazer para possibilitar transparência.

Relatos sugerem também que o desconhecimento de direitos dos cidadãos leva a uma situação de não interação entre sociedade e a organização, o que se expõe abaixo. Outros relatos ainda apontam que a falta de cultura de exigir transparência, a baixa pressão da sociedade para obter informações, entre outros fatores, não estimulam a transparência da AGE/RJ.

Os fatores que dificultam estão ainda relacionados à questão talvez de recursos humanos, que a gente ainda não conseguiu avançar no sentido de preparar uma forma de comunicar, como existem cartilhas, por exemplo, Olho Vivo da CGU, eles tem uma cartilha que até criança lê e entende o que ali está escrito. Então, eu acho que a dificuldade está na escassez de pessoal para que a gente possa elaborar instrumentos que vão reverberar em transparência, para que qualquer pessoa possa ler e entender a mensagem, os trabalhos que a gente realiza e divulga (Entrevistado 02).

O que dificulta a publicização da transparência a meu ver é que se o público não for um público seletivo, ele desconhece a AGE. O público comum desconhece a AGE, a AGE precisa trabalhar, o governo precisa trabalhar mais... Tipo: olha contribuinte, olha sociedade, nós temos um órgão de controle interno que funciona concomitante, in loco, então à medida que essa estrutura ele desconhece... Ele também passa a ser pouco exigida ou não exigida como deveria ser. (Entrevistado 01)

Ah, é a falta de gente. São tantos processos que temos que dar contas, que acaba que as informações do site, que é o canal com a sociedade, ficam

para segundo plano. São várias as obrigações legais, que acaba que a gente não tem tempo de mais nada. Claro que as informações no site são importantíssimas, mas primeiro temos que cumprir as obrigações legais, se tivéssemos mais gente aqui talvez pudéssemos colocar mais gente para alimentar o site e assim dar mais informações a sociedade (Entrevistado 04).

O que não facilita é ausência de um rito cultural e o costume da sociedade de buscar e questionar essas ações. Eu acredito que se fosse mais impulsionado pela sociedade, toda essa transparência estaria ainda mais à disposição. Mas nós não temos dificuldade, nós deixamos dar publicidade de tudo para que o público tome conhecimento (Entrevistado 03).

(...) A AGE ela está ainda galgando e adentrando esse perfil, esse papel da transparência pública das suas ações, ainda está se definindo um modelo para se dar transparência ampla de suas atividades e seus relatórios de auditoria (...) Acredito que o dificultador maior seja mapear os processos e identificar quais os processos a serem publicados pela AGE. Temos que lembrar que somos um órgão público e devemos prezar pela isonomia das informações para não dar margem às partes interessadas de estarmos privilegiando essa ou aquela pessoa (Entrevistado 05).

Conforme os relatos acima, há diversos fatores que bloqueiam a transparência na AGE/RJ. Os relatos possibilitaram também refletir sobre algumas teorias da transparência, vistas ao longo do trabalho, e entre elas destacam-se o que foi apontado por Held (2007), de que a transparência está intrinsicamente vinculada à qualidade da democracia e ao exercício da *accountability*, e por Campos (1990), que afirma que questões culturais e históricas como a frágil cidadania e o autoritarismo, entre outras, devem ser consideradas ao se estudar *accountability* e transparência numa sociedade democrática.

Dessa forma, entende-se que, quanto mais uma sociedade avança no que diz respeito a sua democracia, maiores serão as condições de superar as barreiras culturais e históricas que dificultam uma maior cidadania e, conseqüentemente, ocorrer maior transparência, uma vez que haverá maior pressão social para *accountability* na gestão pública.

Esbarra-se também naquilo que Platt Neto *et al.* chamam atenção, assim como Michener e Bersch (2011) de que a transparência está condicionada à “visibilidade”, quando as informações estão completas e podem ser localizadas com facilidade e a “inferabilidade” no sentido de que se a informação desejada não estiver plena e facilmente disponível, o sistema deverá indicar onde e de que maneira o cidadão poderá acessar a informação requerida, ou mesmo, o detentor da informação solicitada deverá simplesmente entregar a informação ao solicitante.

A transparência, assim como discutida por esses autores, portanto, não seria um fim em si mesma, mas uma maneira para que se conheça melhor o que ocorre no interior das organizações. Ou seja: a transparência será tão mais útil quanto maior for a sua contribuição a um sistema de prestação de contas efetivo, que resulte em inferências corretas.

Com base na análise da categoria transparência foi possível se chegar ao seguinte quadro síntese desta categoria:

Quadro 9 - Síntese da Categoria Transparência

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SINTESE DOS DADOS
Transparência	Resposta à pressão para disponibilizar informação	Relacionada à atitude, obrigatoriedade dos órgãos públicos perante pressão interna ou pressão da sociedade.
	Limitada à divulgação das informações quando solicitadas	Informações disponibilizadas de forma parcial, incompleta ou pouco compreensível ao público em geral; Informação compreensível a um público seletivo que conhece a organização.
	Interação AGE/RJ e sociedade	Falta de cultura da sociedade para exigir transparência; Pouca educação política, leis pouco utilizadas pela sociedade.

Fonte: Elaboração própria (2014)

Dessa forma, conclui-se a análise dos dados das fontes orais e segue-se com apresentação dos resultados e conclusões da pesquisa.

5 RESULTADOS E CONCLUSÕES

No presente capítulo apresenta-se a discussão final da pesquisa, na qual se articula a reflexão teórica do estudo, ressaltando-se as principais teorias que nortearam o alcance dos objetivos da investigação com os achados provenientes da pesquisa documental e os da pesquisa com fontes orais que se julgam pertinentes destacar.

Retomando o seu objetivo geral, a pesquisa explorou o sentido do termo *accountability* e suas interfaces na administração pública brasileira, apontando os avanços e entraves da *accountability* no Brasil, a partir da análise da experiência de uma organização pública, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e sua atuação na Copa das Confederações de 2013. Assim, acreditou-se que o estudo viria contribuir com evidências do Executivo brasileiro na questão da *accountability*.

Ao explorar o objetivo específico de contextualizar a relação da AGE/RJ com os demais órgãos de controle na administração pública, acredita-se tê-lo alcançado, mesmo que não plenamente, mas satisfatoriamente, para o que se pretendia na pesquisa. Característica marcante nessa relação foi o forte formalismo na administração pública brasileira, para o qual já chamava atenção Campos nos seus estudos do início dos anos de 1990.

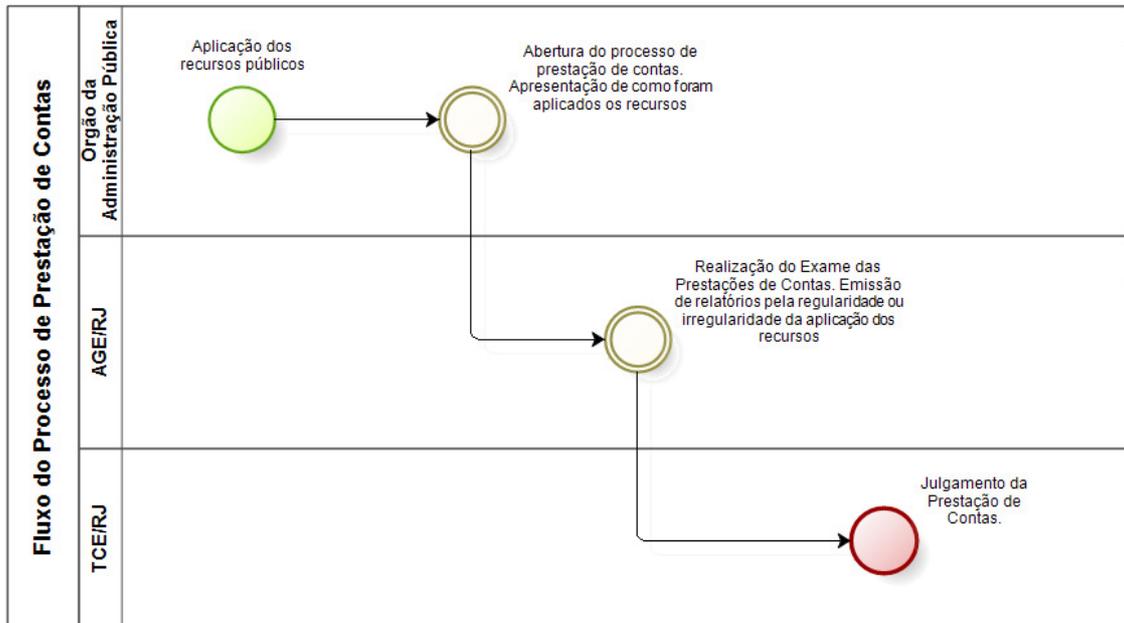
Há de se ressaltar que o formalismo é inerente à administração pública e possibilita o desenvolvimento de *accountability*, pois, por meio de processos claros e definidos, é possível promover a transparência e ampliar mecanismos de controle, favorecendo maior comunicação com a sociedade. Entretanto, o excesso de formalismo foi criticado pelos entrevistados, que afirmam ocorrer em excesso na organização estudada, aumentando a burocracia de processos que dificultam a realização de auditorias “*in loco*”.

A pesquisa confirma o que aponta Abrucio (2004), que o sistema de controle interno brasileiro não está sendo ativado como um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão pública estadual, pois há o predomínio do formalismo. Suas relações com o controle externo e com o planejamento devem ser reforçadas para produzir mais informações e avaliações que permitam às administrações estaduais um maior aprendizado organizacional.

Nesse processo há um rito administrativo por meio de tramitação processual física, em que os órgãos da administração pública responsáveis pela aplicação dos recursos públicos ao final de um período realizam abertura de um processo administrativo, com a elaboração das Prestações de Contas, que em seguida tramitará para a AGE/RJ para a certificação da regularidade ou irregularidade dos recursos aplicados, e que por fim será remetido ao TCE/RJ

para julgamento das contas. A figura 6 demonstra o Fluxo do Processo de Prestações de Contas:

Figura 5 - Fluxo do Processo de Prestações de Contas



Fonte: Elaboração própria (2014).

Para Serra e Carneiro (2011, p. 7), o controle interno nasceu como controle interno administrativo, evoluiu para financeiro, e foi consolidado como Auditoria. Com base nesse entendimento, a pesquisa permite sugerir que as auditorias são formas de testar os controles existentes e, dessa maneira, apresentar para o público externo as ações realizadas pelos gestores públicos e meios para internalizar a responsabilidade acrescida de canais de controle externo e social com transparência.

Documentos e relatos dos entrevistados, analisados, sugerem que, embora a realização das atividades formalísticas seja considerada necessária à Auditoria, há de se ter uma aproximação entre a AGE/RJ e os demais órgãos da administração pública, e não somente a realização de análises processuais voltadas para dentro da organização. Um exemplo da necessidade sentida dentro da própria organização para a abertura da AGE junto a outros órgãos se verifica no relato do Entrevistado 01, quando ele sugere que a atuação de auditores nos órgãos para assessoramento evitaria problemas e danos ao erário público.

Procurou-se também identificar as formas de controle que são realizadas pela AGE/RJ e como elas ocorrem. Conforme determinação legal, o Decreto Estadual 43.463/2012, a

principal atividade de controle realizado pelo órgão é interna no âmbito do Poder Executivo Estadual do Rio de Janeiro.

De acordo com as informações colhidas no depoimento do Entrevistado 01, é possível notar uma preocupação em atendimento às demandas emanadas pelo TCE/RJ, que se justifica pela exigência constitucional. A preocupação é válida, pois os representantes do controle interno respondem solidariamente por eventuais danos ao erário público. No caso do controle interno, passou ele a ser obrigatório dentro de cada órgão ou entidade administrativa, sendo que, em sua ausência, seu responsável legal responde por eventuais falhas (SERRA e CARNEIRO, 2011).

O controle social exercido no órgão atualmente é realizado por meio de ações isoladas como a atuação da “Rede de Controle” e no GTCS (Grupo de Trabalho de Controle Social). De acordo com o depoimento do Entrevistado 03, existe a promessa de alteração na estrutura organizacional do órgão para valorização do controle social, já submetida aos órgãos superiores, mas não implantada, mas a própria Rede de Controle pode ser considerada um avanço no trabalho da AGE/RJ.

Como discutido no trabalho, os estudiosos de *accountability* na sua dimensão do controle explicam que o controle social, junto ao controle interno e externo, na esfera estadual de governo, está melhor resolvido na legislação e estrutura formal. Mas na prática, como uma articulação em construção: lentos avanços se manifestam no campo da ação que podem ser decorrentes de falta de vontade política (Campos, 1990) e não de falta de aporte legal ou falta de meios para viabilizar o controle social, como por exemplo, o apoio técnico e tecnológico (SERRA e CARNEIRO, 2011).

Como foi apontado por esses autores, toda essa dinâmica forma o chamado Sistema de Controles na Administração Pública (SCAP) brasileira, cuja matriz decorre do traçado constitucional composto pelo controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social. Isso significa que as várias formas de controle e sua articulação já estão instituídas, mas parece difícil serem postas em prática, o que a pesquisa confirma.

Cabe aqui ressaltar depoimento do Entrevistado 03, que aponta no processo de construção do controle social a falta de cultura de exigir transparência, a baixa pressão da sociedade para obter informações, entre outros fatores, como pouca educação política da sociedade com pouca utilização de leis, os quais, os sujeitos julgam que também podem não estimular a transparência da AGE.

Para Campos (1990), uma sociedade democrática precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer

controle sobre o Estado. Refletindo sobre o que afirma Campos, talvez ainda não tenhamos alcançado esse nível, motivo pelo qual alguns sujeitos da pesquisa afirmam que a pressão por solicitação de informações junto à AGE pelo público em geral é inexpressiva e se caracterizado mais acentuadamente por ações de interesses pessoais, conforme depoimento e documentos consultados.

Um dos objetivos específicos do trabalho foi identificar como a AGE/RJ gera informações no sentido de dar transparência nas informações sobre a gestão pública com base na experiência da Copa das Confederações de 2013. Ao apresentar esses dados, foi registrado pelos entrevistados que a transparência é possibilitada a *posteriori*, com a realização e disponibilização dos relatórios dos órgãos envolvidos no evento, chamando-se atenção para o fato de que esse é um processo normal na atuação da AGE/RJ, como já destacado na figura 5.

No que pese o conhecimento dos gestores sobre o volume de recursos envolvidos e visibilidade para realização do evento, não houve planejamento por parte do órgão para que ocorresse o controle efetivo “*in loco*”, limitando-se apenas à análise processual *a posteriori* pelas entidades envolvidas.

A atuação “*in loco*” é fator determinante para que se efetive um controle com qualidade. Campos, nos anos de 1990, já chamava atenção à importância do controle “*in loco*”, citando a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em que inspeções “*in loco*” não eram feitas pelo TCU naquela época e baseava-se, sobretudo, em inquéritos formais sobre o conteúdo de relatórios contábeis e documentação de auditoria (CAMPOS, 1990).

Com base no aporte legal sobre o controle em órgãos públicos, sobretudo no Sistema de Controles na Administração Pública (SCAP), cabe ressaltar que ações poderiam ter sido impetradas pela AGE/RJ no contexto da Copa das Confederações de 2013, visto que, dentre suas atribuições previstas pelo Decreto Estadual 43.463/2012, está a de fiscalizar as atividades públicas, realizar Auditorias Especiais e sugerir ações voltadas para o racionamento dos gastos públicos:

X - fiscalizar a atividade dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado, responsáveis pela realização da receita, da despesa e pela gestão do dinheiro público;

XIII - realizar Auditorias Especiais nos órgãos do Poder Executivo Estadual quando se fizerem necessárias;

XVI - auditar e avaliar a execução dos programas de Governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos do Estado, quanto ao alcance das metas e dos objetivos estabelecidos; (...)

XIX - sugerir ações voltadas à racionalização dos gastos públicos e à otimização dos recursos humanos, materiais e financeiro no âmbito dos

órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 4).

Buscou-se no estudo evidenciar, na visão dos sujeitos da pesquisa, os elementos críticos que dificultaram a realização do controle por parte da AGE, durante a experiência da Copa das Confederações 2013. No que pese a ausência do controle interno “*in loco*”, isto é, inspeções no local, durante o evento, foi possível identificar, com base no trabalho de campo, que um grande dificultador foi o controle descentralizado da utilização de recursos públicos na Copa das Confederações, por diferentes agentes e órgãos.

Embora os depoimentos sinalizem que um dos grandes dificultadores para que ocorresse a realização do controle por parte da AGE/RJ na Copa das Confederações de 2013 fosse a falta de funcionários, é difícil precisar nas palavras dos respondentes que, com mais funcionários, as informações sobre os gastos dos recursos públicos estariam disponíveis.

Para Pinheiro, Lopes, Rocha e Dias Filho (2013), essa é uma situação desafiadora e que tem forte relação com a Controladoria Pública, uma vez que se os financiamentos e gastos para fins diversos envolvem diversas organizações públicas e privadas, isso torna o controle complexo, principalmente se for considerada a possibilidade de um dos envolvidos não cumprir com suas obrigações.

Um megaevento como a Copa das Confederações de 2013 possui compromissos e datas fixados, o que conseqüentemente exige um controle do cronograma de execução para a sua realização. Dessa maneira, o controle prévio torna-se relevante na garantia da execução orçamentária nos prazos previstos, contribuindo para abrandar este problema (PINHEIRO *et al.* 2013).

Mas, conforme visto na discussão sobre os três principais controles aos quais está sujeita a atuação da AGE/RJ, esse é apenas o primeiro passo para que se viabilize o controle social, uma vez que se essas questões relativas ao controle interno não forem plenamente resolvidas dentro da organização, não haverá uma comunicação clara e transparente com o público solicitante das informações.

A dificuldade de disponibilização dos recursos humanos e de pessoas de alto nível de capacitação foi abordada por alguns entrevistados como um fator crítico, mas cuja resposta a AGE/RJ, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, começa a emergir, mesmo que apenas a *posteriori* ao megaevento¹⁹, visto que, mesmo os novos servidores concursados na época requereram tempo para a qualificação exigida para poderem atuar. Cabe aqui ressaltar que a

¹⁹ Foram realizados concursos públicos em 2011, 2012 e 2013 para a carreira de Analista de Controle Interno.

AGE/RJ é um órgão vinculado à SEFAZ/RJ e que é de competência desta Secretaria a contratação de novos servidores para o órgão de controle.

O planejamento para realização de ações de acompanhamento e controle dos recursos públicos da Copa das Confederações de 2013 sofreu conseqüentemente os efeitos do problema apresentado acima, uma vez que gerou um acompanhamento reativo e não proativo, como previsto no planejamento. O acompanhamento proativo geraria mais autonomia para ações integradas envolvendo os demais entes participantes.

A pesquisa permite sugerir que a atuação da AGE/RJ, como um órgão público junto ao mencionado evento esportivo não está isenta das discussões e questionamentos públicos que ocorreram nas manifestações populares durante a Copa das Confederações de 2013 que clamavam pela transparência no uso dos recursos públicos nos megaeventos esportivos e protestavam contra a falta de consulta à população nas tomadas de decisões nesses eventos, entre outras demandas.

Considerando que o país receberá outros eventos de grande envergadura, e que o público em geral se torna cada vez mais exigente por transparência nas suas solicitações junto aos órgãos públicos, a pesquisa acena para que a AGE/RJ esteja mais atenta às mudanças que a sua atuação requer, no que diz respeito às interfaces da *accountability* trabalhadas nessa pesquisa.

Quanto aos canais hoje existentes de comunicação entre a AGE/RJ e a sociedade, existe a sua *home page*. Todavia, de acordo com a pesquisa de campo, embora a organização reconheça que as informações para o público não estejam disponíveis de forma clara, completa e de fácil acompanhamento, acredita um auditor entrevistado que a sociedade não tem preparo para ter acesso – apenas um público seletivo.

Ao examinar a maneira como estão disponíveis as informações na *home page* da organização, foi confirmado pelo pesquisador que os relatórios produzidos e disponibilizados não estão dispostos de forma clara, compreensível e de fácil leitura para os diversos públicos.

Nesse sentido, Matias-Pereira (2004, p. 18) chama a atenção para o fato de que a transparência que facilita o controle social ainda encontra-se distante do ideal no Brasil. Continua o autor afirmando que “o nível de transparência no país está diretamente relacionado com o nível de vontade política dos governantes”. Assim, acredita o autor que cabem aos gestores públicos criarem condições para que as informações produzidas nos órgãos públicos tornem-se disponíveis e principalmente que estejam “entendíveis” para quaisquer públicos, o que remete à discussão da transparência nos achados da pesquisa.

Dentre os entraves percebidos a partir da experiência da Copa das Confederações de 2013, para que ocorra um efetivo controle interno, externo e social, pode-se identificar pelos relatos de alguns depoentes que houve ausência de envolvimento do alto escalão do Governo nas etapas de elaboração, controle e monitoramento do início até a final de realização do evento. Essa fragilidade na atuação dos órgãos governamentais, para Flyvbjerg *et al.* (2003), estudiosos em megaeventos e democracia, pode ser minimizada com processos deliberativos cuidadosamente projetados desde o início e ao longo da realização dos megaeventos.

Esses autores acreditam que se deve ir tão longe quanto possível com a abordagem participativa e deliberativa, incluindo públicos e partes interessadas, e que os riscos relacionados ao uso de recursos públicos em megaeventos devem ser informados de forma transparente. Para esses autores, quanto mais democrática for a sociedade, maior será o nível de informação sobre os riscos envolvidos com o uso de recursos públicos, o que parece ser o caso brasileiro.

Conforme visto no trabalho, a atuação efetiva do controle requer também autonomia e apoio político aos gestores públicos. Depreende-se da contribuição de Campos (1990) que a eficácia de qualquer controle requer a autonomia do controlador diante do controlado, e que a autonomia dos órgãos de controle é condição para o desenvolvimento das atividades de forma independente e imparcial.

Na discussão teórica do trabalho, viu-se que o controle da administração pública, seja ele interno ou externo, está intimamente ligado aos processos políticos envolvidos naquele contexto estudado. Isso reflete a preocupação de autores como Abrucio e Loureiro (2004), que ressaltam que *accountability* na literatura trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos num dado contexto. Entretanto, às questões políticas, a maioria dos entrevistados apresenta soluções técnicas.

A pesquisa mostrou que a mobilização da sociedade ocorrida por meio das manifestações durante a Copa das Confederações de 2013 não surtiu efeito quanto à cobrança de informações, pelos órgãos de controle, como a AGE/RJ, do destino dos recursos públicos envolvidos com esse evento. Apesar de ter sido publicada nos anos de 1990, a pesquisa de Campos parece bem atual, quando ela chama a atenção para o fato de que, enquanto nas democracias mais amadurecidas a textura política é caracterizada por uma bem-sedimentada rede de associações, nos países de democracia mais frágil tais estruturas denotam um alto grau de pobreza política, o que pode explicar por que razão as cobranças não seguiram adiante. Continuando, vale ressaltar que, no país, no que pesem os avanços ocorridos desde a

Constituição de 1988, ainda há um déficit democrático, que faz com que a população desconheça seus direitos e, por consequência, não exija mais das instituições de controle da administração pública.

Concordando com Campos, a pesquisa sugere que numa democracia em construção, como a brasileira, à medida que os diferentes interesses se organizem, acredita-se que vai aumentar a possibilidade de os cidadãos exercerem maior controle e cobrarem com mais efetividade, do governo, aquilo a que têm direito.

O estudo aponta novas perspectivas para o desenvolvimento de *accountability* na gestão pública do país, com base na experiência analisada. Viu-se que a AGE/RJ verbaliza que pretende buscar uma reestruturação organizacional para um melhor controle interno, e que está atenta à necessidade de mudança de atuação do órgão, para atender às demandas de controle social. Uma vez que essas intenções sejam levadas a cabo na prática, assim poderá contribuir para o desenvolvimento da *accountability* no âmbito do Executivo.

Acredita-se que o avanço da *accountability* está relacionado à maior participação da sociedade e ao exercício da cidadania, não somente pelas manifestações populares nas ruas, mas também por meio de cooperações e organizações de interesses coletivos interagindo com os órgãos de governo como a AGE/RJ, à medida que esta sinalizar essa possibilidade de atuação no seu papel como um órgão do Estado junto à sociedade.

Por meio das fontes documentais e orais, explorou-se a suposição inicial do estudo de que as competências da AGE/RJ, no que concerne ao sistema de controle interno, implicam na eficácia e eficiência da aplicação dos recursos públicos e na geração de transparência no uso desses recursos, de modo a orientar os gestores na tomada de decisões.

O que se observou no tocante ao controle interno foi uma forte relação institucional voltada para os cumprimentos legais. Não foram observadas as contribuições de melhorias no controle interno por parte dos auditores, no auxílio para a tomada de decisões dos gestores públicos. Essa situação dificulta a eficácia e a eficiência na aplicação dos recursos públicos e na geração de transparência.

Por outro lado, a instituição se depara com fortes limitações quanto a sua finalidade de controle na gestão dos recursos, o que compromete a *accountability* no tocante à responsividade. Entre as principais limitações, a pesquisa destaca:

- Condições estruturais: com a falta de recursos humanos e ausência de pessoal altamente qualificado e especializado em diferentes carreiras;
- Condições técnicas: com a falta de auditorias especiais *in loco*, carência de profissionais no assessoramento aos gestores públicos;

- Condições políticas: com falta de plena autonomia e independência do órgão em relação às instâncias superiores, para solução das condições estruturais e técnicas, agravadas com a visão tecnicista de problemas políticos.

O estudo permitiu ao pesquisador aprofundar o tema *accountability* e concluir que é necessário possibilitar a comunicabilidade geral, e não apenas a um público seletivo e especializado, de modo que os diversos grupos sociais tenham acesso à informação técnica que precisa estar disponível e de modo compreensível.

Por outro lado, com base nos depoimentos, acredita-se que, pelo fato da AGE/RJ ser pouco conhecida, a sociedade fluminense raramente se reporta à AGE/RJ solicitando informações públicas.

A reflexão possibilitada pelo estudo autorizou o pesquisador a fazer recomendações de continuidade e aprofundamento da pesquisa, assim como apresentar as seguintes sugestões de melhorias na atuação da AGE/RJ, no tocante a *accountability*:

1. Divulgação dos trabalhos realizados e exposição do órgão em mídias interativas com linguagem apropriada para o público receptor. No que pese a necessidade do formalismo para o órgão, que pertence à administração pública, é prudente que a comunicação seja mais dinâmica e direta com as redes sociais, a exemplo de outros órgãos que já utilizam outros canais e mídias²⁰ prezando pela clareza e detalhamento da informação com linguagem adequada de amplo alcance e compreensão ao público;
2. Divulgação de material didático e de fácil entendimento sobre ações de fiscalizações e indicação dos canais de consultas, sugestões e reclamações. A divulgação de cartilhas com exemplos e casos práticos é uma forma amigável de envolver e fazer com que o cidadão participe na cogestão do governo. Disponibilizar a informação completa quando solicitada ou indicar onde e como pode ser obtida ao solicitante, possibilitando assim maior transparência;
3. Embora o órgão já tenha verbalizado sua preocupação com o controle social, informando que pretende reestruturar-se para que esse controle ocorra, ainda há um

²⁰ Exemplos de outros órgãos de controle que possuem canais em mídias alternativas: Controladoria Geral da União (CGU) - <https://pt-br.facebook.com/cguonline>, Auditoria Geral do Estado do Pará (AGE/PA) - <https://pt-br.facebook.com/agepara>, Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS) - <https://pt-br.facebook.com/tcegaucha>, Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE/BA) - <https://twitter.com/agecom>, Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE/MG) - <https://twitter.com/tcemg>, dentre outros.

forte aspecto formal, mesmo no exercício do controle social. Para a disseminação do conhecimento e popularização das ações é necessária a participação do órgão em encontros e estabelecimento de diálogos com diferentes atores sociais (ONGs e outras organizações da sociedade civil, como sindicatos, escolas, universidades e outras instituições públicas e privadas);

4. Parcerias com órgãos de ensino superior para discussão e debates sobre as formas e melhorias de processos de controle na atuação do órgão. A troca de conhecimento com pesquisadores tem por finalidade mapear e qualificar as ações de controle interno, a melhoria no tratamento das informações para gerar transparência e por consequência o avanço da *accountability* em direção ao controle social;
5. Disponibilização de todos os relatórios por meio do site do órgão. A divulgação de todos os relatórios de prestação de contas pela internet é uma forma de realização de transparência ativa, que permite ao contribuinte conhecer as gestões públicas e consequentemente o grau de envolvimento e responsabilização dos gestores envolvidos;
6. Comunicação às partes interessadas, por e-mail, das ações realizadas pela AGE/RJ. A publicização das informações aos interessados por meio de correio eletrônico é uma forma de estreitar o relacionamento entre o órgão e os *stakeholders*, e, consequentemente, passar a imagem de clareza da instituição;
7. Gerar transparência, favorecendo a participação popular de modo a cumprir este importante papel junto à sociedade, visto o contexto social onde opera a organização que é de construção democrática;
8. Integração com órgãos de controle de outras localidades, no que pese a particularidade de cada esfera. A utilização de tecnologias e *modus operandi* de outros órgãos de controle, na medida do possível, pode ser incorporada à realidade de atuação da AGE/RJ. A troca de experiência entre os entes só tende a qualificar e melhorar a atuação do órgão;
9. Criação de grupos de trabalho para atuação de controle interno que possa ajudar no controle social em megaeventos. Embora haja singularidades em cada grande evento, a

formação de especialistas com foco no uso e destino de recursos públicos envolvidos com estes eventos pode simplificar o processo de análise do controle interno;

10. Mapeamento e realização de auditorias *in loco*, mediante o critério de relevância e materialidade. Como forma de contrapor as limitações causadas pelo precário quantitativo de recursos humanos frente às fiscalizações e outras obrigações legais exigidas ao órgão, a realização de auditorias no momento e local em que ocorre a aplicação dos recursos pode mitigar o dano ao erário público.

A pesquisa também abriu horizontes para novos objetos de estudos no âmbito da Administração Pública em particular e das Ciências Sociais de modo geral, a serem explorados em futuras pesquisas, dentre eles destacamos os seguintes:

- a) Explorar o conceito de *accountability* nos demais entes de controle do Estado do Rio de Janeiro, ampliando a pesquisa junto aos demais órgãos do sistema de controle estadual e nos demais Estados da federação;
- b) Comparar a noção de *accountability* com a experiência *de accountability* em órgãos públicos de controle de outras nações democráticas; a comparação permitiria situar a realidade brasileira frente às diferentes nações e quanto e/ou como estamos avançados ou atrasados em relação aos demais países democráticos pesquisados;
- c) Mapear as dificuldades encontradas pelo público em geral e em particular pelas organizações da sociedade civil quanto ao acesso de informações solicitadas junto à AGE/RJ; esse mapeamento permitiria confrontar a visão dos auditores quanto à *accountability* e a visão do público que busca interagir com esse órgão público, de modo a aprimorar o diálogo entre esses atores, tão necessário ao aperfeiçoamento da democracia brasileira;
- d) A partir da experiência da AGE/RJ na Copa das Confederações de 2013, investigar como os órgãos de controle podem contribuir para a minimização dos riscos e danos ao erário em futuros megaeventos. Às vésperas de receber novos eventos que demandam vultosos recursos públicos e envolvem os mais variados agentes públicos e privados, é premente apresentar para a sociedade como os órgãos de controle podem contribuir para prevenir os impactos malversadores ao erário e o controle na destinação desses recursos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004, p. 75-102.

AGE/RJ. Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. **Portal institucional do órgão, 2012**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-auditoria-navigation/folder/url?_adf.ctrl-state=12o9jfrn5s_50>. Acesso em 19 de out. 2013.

_____. Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Relatório de Atividades. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/ShowProperty?nodeId=%2FUCMServer%2FWCC226969%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>>. Acesso em 10 de set. 2014.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BAQUERO, Cesar Marcelo Jacome. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, p.98-104, out./dez. 2001.

_____. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**. v. 14, n. 2, p. 380 - 413. Campinas, nov. 2008.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com textos, imagens e som: um manual prático**. 4. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2005, p. 189-217.

BOBBIO, Norbert. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norbert; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB: Linha Gráfica Editora, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Casa Civil. Brasília, DF:Senado, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 20, de 01 de Julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios**. Casa Civil. Brasília, DF, 01 jul. 1974. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp20.htm>. Acesso em: 17 de out. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 de abr. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Lei da Transparência.** Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Lei nº 9.755, de 18 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Matriz de Responsabilidade que entre si celebram os entes federativos, 2013.** Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre-a-copa/matriz-de-responsabilidades/rj/matrizResponsabilidade.pdf>>. Acesso em 19 de out. 2013.

_____. Rede de Controle. **Sobre a Rede de Controle.** Disponível em: <http://www.rededecontrole.gov.br/portal/page/portal/rededecontrole/sobre>. Acesso em: 10 de set. 2013

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

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpad, 2006.

CLAD. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. **La responsabilizacion en la nueva gestion pública latinoamericana.** Buenos Aires: CLAD/BID, 2000. Disponível em: <www.clad.org/siare_isis/innotend/control/control-nc.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 1997.

DENZIN, Norman K. LINCOLN, Yvonna. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens.** Porto Alegre: ARTMED, 2006.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FERREIRA, Marieta de Moraes; GRZYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.14, nº 28, p.74-100, 1994. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/526.pdf>. Acesso em 29 de nov. 2013.

FIFA. Federação Internacional de Futebol Associados. **Tudo sobre a FIFA.** Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/officialdocuments/doclists/aboutfifa.html>>. Acesso em 18 de out. 2013.

- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. **Megaprojects and Risk**. Cambridge: Cambridge, University Press, 2003.
- GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com textos, imagens e som: um manual prático**. 4. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2005. p. 64-89.
- GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAGGARD, Stephan. A Reforma do Estado na América Latina. In: Carlos Langoni (Org.). **A Nova América Latina**. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.
- HEALD, David. Varieties of Transparency. In: HOOD, C; HEALD, D. (Eds.) **Transparency. The key to better governance?** New York: The British Academy, 2007, p. 25-44.
- HOOD, Christopher. Transparency in Historical Perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.) **Transparency. The key to better governance?** New York: The British Academy, 2007, p. 3-24.
- IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Ed. FGV. Rio de Janeiro, 1999.
- LIMA, L. H. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. In: **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fonte, 1998.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S. WELNA, C. (Eds.) **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3-33.
- MATIAS-PEREIRA, José. Estado, Democracia e transparência. Observatorio de la economía latinoamericana. **Revista Académica de Economía**. N. 26. 10 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**. FGV, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio/jun. 2013.
- MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. The 1st Global Conference on Transparency. Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011, p. 1-28.

MONTESQUIEU. Do espírito das leis. In: **Coleção ‘Os Pensadores’**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MORLINO, Leonardo. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? Democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 27, N. 2, p. 3-22. 2007.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1998.

O’DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L. C. *et al.* (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. Brasília: UNESP, 1999.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JUNIOR, J. H.; SILVA, C. A. DOS S. **Controladoria Estratégica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010, 215 p.

PERSON. **Lessons in country performance in education**. Disponível em: <http://thelearningcurve.pearson.com/>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PESSANHA, Charles. Accountability e Controle Externo no Brasil e Argentina. In: **Direitos e Cidadania - Justiça, Poder e Mídia**, CASTRO, Angela Gomes (Coord.), Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 139-167.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN et al. (Orgs.) **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p.243-258.

PINHEIRO, Francisco Marton Gleuson; LOPES, Laerson Morais Silva; ROCHA, Joseilton Silveira; DIAS FILHO, José Maria. Desafios da Controladoria Pública no contexto da Copa do Mundo de 2014. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, v. 16, n. 3, p. 108-123, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/517/pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PRADO, Otavio; PÓ, Marcos Vinícius. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: Encontro da Anpad, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flavio; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

POWER, Michael. **The audit society – rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 76-97.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**. Rio de Janeiro/RJ, 05 de out. 1989. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rj.pdf>. Acesso em 29 de nov. 2013.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual nº 13 de 15 de Março de 1975. **Estabelece a competência, aprova a estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=106325199164000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A105330&_afWindowMode=0&_adf.ctrl-state=12o9jfrn5s_4>. Acesso em 18 de out. 2013.

_____. Decreto Estadual nº 2.437 de Fevereiro de 1979. **Consolida a legislação que dispõem sobre a competência e a estrutura básica da Secretaria de Estado de Fazenda**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3078107>>. Acesso em 18 de out. 2013.

_____. Decreto Estadual nº 3.148 de 28 de Abril 1980. **Regulamenta o Capítulo II do Título X do Código de Administração Financeira e Contabilidade pública do estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/financeira/decretos/outros/3148.html>. Acesso em 19 de out. de 2013.

_____. Decreto Estadual nº 43.332 de 06 de Dezembro de 2011. **Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/financeira/decretos/2011/43332.html>. Acesso em 19 de out. 2013.

_____. Decreto Estadual nº 43.463 de 14 de Fevereiro de 2012. **Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/financeira/decretos/2012/43.463.html>. Acesso em 19 de out. 2013.

_____. Lei Complementar 63 de 01 de Agosto de 1990. **Dispõe Sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras Providências**. Rio de Janeiro, RJ, 01 ago. 1990.

_____. Lei Estadual nº 287 de 04 de Dezembro de 1979. **Aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade pública do estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/ec546e9e252ee4ce032565cc0071c428?OpenDocument>>

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, CEAPG, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Corrupção e Accountability no Brasil: Um olhar a partir de Organizações da Sociedade Civil. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 2012, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas.** (Dissertação de Mestrado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

SEFAZ/RJ. Secretária de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro – **Portal de acesso a SEFAZ/RJ.** Disponível em: < <http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/>>. Acesso em 10 jan. 2013.

SERRA, Rita de Cassio Chió; CARNEIRO, Ricardo. As Interfaces entre o Controle Social e os Controles Externo e Interno na Administração Pública Brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SERRA, Rita de Cassio Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra, CARNEIRO, Ricardo. *Accountability democrática e as ouvidorias.* **Revista TCEMG**, Edição Especial. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1684.pdf>. Acesso em 10 mar. 2014.

SUK KIM, Pan, HALLIGAN, John; CHO, Namshin; OH, Cheol H.; EIKENBERRY, Angela M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, 15 nov. 2005. p. 646-654.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide.** Jul. 2009. Disponível em: www.transparency.org Acesso em 10 mar. 2014.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; Zouain, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, p. 13-28.

ANEXOS

Anexo I - Termo de Consentimento para as Entrevistas



CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Meu nome é Leonardo da Silva Morais, aluno do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia (MPGE) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e convido-o (a) a participar da pesquisa referente ao projeto: **“ACCOUNTABILITY E SUAS INTERFACES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”**, sob a Orientação da Prof.^a Dr.^a. Maria Gracinda Carvalho Teixeira, membro do quadro permanente de professores do MPGE/UFRRJ matrícula SIAPE 1805336. A pesquisa é uma das atividades do **Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão (NEPOLG)** da UFRRJ coordenado pela referida professora. A pesquisa tem fins puramente científicos e tem como objetivo explorar o sentido do termo *accountability* e suas interfaces na administração pública brasileira, apontando os avanços e entraves da *accountability* no Brasil, a partir da análise da experiência de uma organização pública, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e sua atuação na Copa das Confederações. Assim, acredita-se que o estudo venha gerar aprendizados que acenem novas perspectivas para o desenvolvimento de *accountability* na gestão pública do país.

Sua participação na pesquisa, fornecendo uma entrevista e se necessário uma segunda entrevista, é de vital importância para o sucesso do projeto. Entretanto, a sua participação é absolutamente voluntária, e, portanto poderá ser declinada se essa for a sua vontade. O pesquisador, eu próprio, ficará à sua disposição para qualquer esclarecimento sobre os desdobramentos da pesquisa. **A entrevista será gravada em áudio, e se você não desejar que o seu nome seja identificado no registro dos resultados da pesquisa, será mantida a confidencialidade do seu nome.**

Após ler este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e aceitar participar da pesquisa, solicitamos a sua assinatura em duas vias, sendo que uma delas permanecerá em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimento acerca deste estudo poderá ser obtido com o pesquisador/mestrando Leonardo da Silva Morais, aluno do MPGE-UFRRJ, matrícula 201216140010-8, por meio do telefone (21) 983282694 ou e-mail leonsysad@yahoo.com.br

Consentimento Pós-Informação ao Entrevistado

Eu _____, portador do número de identidade _____, declaro por meio deste documento, meu consentimento em participar da pesquisa “Accountability e suas interfaces na administração pública brasileira: uma análise da experiência da auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro” que será realizada na universidade onde o pesquisador atua.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de _____.

Assinatura: _____ E-mail: _____.

Entrevistador: Leonardo da Silva Morais

Assinatura: _____

Anexo II – Competências da Auditoria Geral do Estado de acordo com o Decreto Estadual 43.463/2012

Art. 14 - Compete à Auditoria Geral do Estado:

I - estudar e propor as diretrizes para a formalização da política de Controle Interno, relacionadas ao subsistema de auditoria, elaborando normas sobre matéria de sua competência e zelando por sua observância;

II - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

III - desenvolver o Subsistema de Auditoria do Poder Executivo do Estado;

IV - baixar normas sistematizando e padronizando procedimentos de auditoria a serem aplicados pelas unidades setoriais de Auditoria na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado;

V - supervisionar e assessorar as unidades setoriais de Auditoria;

VI - aprovar a Programação Anual de Auditoria a ser executada pelas Coordenadorias setoriais ou órgãos equivalentes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado;

VII - zelar pelo cumprimento da Programação Anual de Auditoria;

VIII - avaliar os relatórios, pareceres e informações elaborados pelas unidades setoriais de Auditoria, bem como pelas Auditorias Independentes;

IX - realizar auditorias e fiscalizações nos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial, contábil e demais sistemas administrativos e operacionais no âmbito do Poder Executivo do Estado;

X - fiscalizar a atividade dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado responsável pela realização da receita, da despesa e pela gestão do dinheiro público;

XI - examinar as Prestações e as Tomadas de Contas dos ordenadores de despesa, gestores e responsáveis, de fato e de direito, por bens, numerários e valores do Estado ou a ele confiados, sem prejuízo da competência das Coordenadorias setoriais ou órgãos equivalentes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado;

XII - examinar a legitimidade do ato administrativo, a autenticidade documental, a correção e regularidade contábil, a oportunidade e economicidade do custo ou da despesa;

XIII - realizar Auditorias Especiais nos órgãos do Poder Executivo Estadual quando se fizerem necessárias;

XIV - emitir relatório sobre as contas consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro;

XV - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VI - auditar e avaliar a execução dos programas de Governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos do Estado, quanto ao alcance das metas e dos objetivos estabelecidos;

XVII - examinar e emitir parecer prévio em procedimentos que visem à solicitação de abertura de créditos adicionais, nos casos previstos em legislação específica;

XVIII - desenvolver procedimentos que visem ao gerenciamento e à auditoria de dados e informações em ambientes computadorizados;

XIX - sugerir ações voltadas à racionalização dos gastos públicos e à otimização dos recursos humanos, materiais e financeiro no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;

XX - propor novas tecnologias no campo de auditoria;

XXI - promover a articulação com os Sistemas de Auditoria dos demais poderes deste e dos demais Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XXII - auditar as operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres do Estado com o objetivo de atestar a exata observância dos limites da dívida pública e das operações de crédito, bem como das condições para a sua realização e aplicação das normas pertinentes;

XXIII - avaliar a veracidade dos fatos registrados pela contabilidade e as demonstrações contábeis;

XXIV - extrair e tratar dados dos sistemas estruturantes da Administração Pública Estadual objetivando construir informações de interesse da auditoria e do controle interno;

XXV - emitir orientações sobre as consultas de natureza técnica que lhes são expressamente formuladas;

XXVI - propor a realização de treinamentos relativos à Auditoria e ao Sistema de Controle Interno;

XXVII - promover reuniões, fóruns ou palestras, visando ao aperfeiçoamento e disciplinamento do Subsistema de Auditoria e do Sistema de Controle Interno;

XXVIII - criar e manter atualizado banco de informações que contenha estudos sobre temas de interesse do Subsistema de Auditoria, bem como materiais técnicos produzidos em eventos de capacitação nas áreas de auditoria e de controle interno;

XXIX - desenvolver outras atividades correlatas às suas finalidades.

Parágrafo Único - Até o dia 20 de dezembro de cada ano o Auditor-Geral do Estado deverá apresentar ao Secretário de Estado de Fazenda o plano de auditoria para o ano seguinte e, até o dia 20 de janeiro do exercício subsequente, o relatório com as prestações de contas das atividades realizadas pela Auditoria Geral do Estado.

Anexo III – Competências do Tribunal de Contas do Estado de acordo com a Lei Complementar 63/1990

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, órgão de controle externo, compete, na forma estabelecida nesta lei:

- I -** julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado e das entidades da administração indireta incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, os fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- II -** auxiliar a Assembleia Legislativa a exercer controle externo por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Art. 3º - Compete, também, ao Tribunal de Contas:

- I -** emitir parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo Governador do Estado;
- II -** realizar por iniciativa própria inspeções e auditorias;
- III -** apreciar, para fins de registro a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, transferências para a reserva remunerada, reformas e pensões, e das respectivas fixações de proventos e suas alterações, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório e, ainda, a das transformações das aposentadorias por invalidez em seguro-reabilitação;
- IV -** representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades;

V - aplicar aos responsáveis, em caso de irregularidade de contas ou de despesa, as sanções previstas nesta Lei Complementar, determinando a atualização monetária dos débitos apurados com acréscimo dos juros legais;

VI - decidir sobre denúncia de irregularidade que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;

VII - responder a consulta formulada pelos titulares dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário;

VIII - decidir sobre recursos interpostos às suas decisões;

IX - realizar, por iniciativa da Assembleia Legislativa, de Comissão Permanente ou Comissão Parlamentar de Inquérito, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como das demais entidades referidas no art. 1º, I, desta Lei Complementar;

X - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

XI - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por qualquer de suas Comissões, necessárias ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por parte daquela e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

XV - prolatar decisão com eficácia de título executivo, nos casos de imputação de débito ou multa, nos termos do art. 123, § 3º da Constituição Estadual;

XXI - determinar a instauração de tomada de contas especial;

XXIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

XXIV - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa.

Foram revogados do artigo 3º os parágrafos: XII, XII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX e XXII.