



A INTERLIGAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E EXTERNO COM O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY DIAGONAL SOB A ÓTICA DO NOVO SERVIÇO PÚBLICO

THE INTERCONNECTION OF SOCIAL AND EXTERNAL CONTROL WITH THE CONCEPT OF DIAGONAL ACCOUNTABILITY FROM THE PERSPECTIVE OF THE NEW PUBLIC SERVICE

FERNANDA CAMILA DE CARLI

Universidade do Estado de Santa Catarina

FABIANO MAURY RAUPP

Universidade do Estado de Santa Catarina

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar e relacionar as temáticas do controle social, controle externo, accountability e o modelo teórico da administração pública denominado novo serviço público. Trata-se de um estudo de natureza exploratória e analítico-descritiva no qual se buscou conhecer o significado da accountability, do controle social e do novo serviço público para compreender quais interações podem existir entre esses termos. Nesse sentido, propõe-se, inicialmente, desenvolver um referencial teórico para cada temática e, a seguir, observar os traços de convergência para relacionar os assuntos analisados. A partir da análise dos temas, conclui-se que o controle social interage com o controle externo, na função do tribunal de contas, a partir de um viés da accountability que é denominado de accountability diagonal, em que o modelo teórico da administração pública denominado novo serviço público possui como mandamento a perspectiva da participação ativa do cidadão na gestão pública.

Palavras-chave: Accountability; Controle social; Controle externo; Novo Serviço Público.

ABSTRACT

The objective of this work is to present and relate to the topics of social control, external control, accountability and the theoretical model of public administration appointed by a new public service. It is a study of exploratory nature and analytical-descriptive knowledge that can be determined by the meaning of accountability, social control and a new public





service to understand the interactions that can exist in this concepts. First, the study start with a theoretical reference to the topics, and to follow, observe the paths of convergence to relate the themes. After the study, it is possible to conclude that social control interacts with external control, in the function of the account tribunal, considering the accountability in the diagonal sense, and in the theoretical model of public administration known as the new public service can be used as a perspective of the active participation of citizens in the public administration.

Keywords: Accountability; Social control; External control; New Public Service.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, em sua concepção clássica, é dividido entre três poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Ao redor desses poderes, existem instituições autônomas que possuem funções específicas. Nesse âmbito, estão inseridos os Tribunais de Contas. Em termos gerais, os Tribunais de Contas são instituições auxiliares ao Poder Legislativo no exercício do controle externo. Assim sendo, possuem a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Destaca-se que o objetivo do controle externo é o de assegurar que a Administração Pública cumpra o ordenamento jurídico e respeite os princípios norteadores da legalidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, eficiência. Ainda, há a possibilidade de controlar o mérito dos atos praticados pelos gestores públicos em relação aos aspectos discricionários, em determinadas circunstâncias (SIMÕES, 2014).

Considerando que o Estado Brasileiro é um Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º da Constituição Federal, os Tribunais de Contas podem ser provocados a atuarem por meio de agentes externos. O art. 74, §2º da Constituição Federal prescreve que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas





(BRASIL, 1988). Tal comando é reproduzido na Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu art. 62, §2º (SANTA CATARINA, 1989).

Dessa forma, verifica-se que a participação social é assegurada no exercício do controle externo, aqui caracterizada como controle social. Isso decorre do princípio da democracia, que, em sentido genérico, pode ser compreendido como o exercício do poder pelo povo. Entretanto, para que o exercício da democracia seja legítimo, necessita-se que o indivíduo seja considerado cidadão e assim possa atuar na sociedade, exteriorizando o princípio da cidadania. Por outro lado, sob o viés gerencial, o modelo do Novo Serviço Público aborda a necessidade da inclusão do cidadão na Administração Pública e também reconhece a complexidade da prestação de contas dos gestores, inserido no contexto da accountability, cujas dimensões serão exploradas.

Consolidada a premissa do controle social perante o Tribunal de Contas, o presente estudo busca verificar o entrelaçamento entre os conceitos do modelo do Novo Serviço Público e das dimensões de accountability, inseridos na ciência da Administração Pública, com os conceitos jurídicos e políticos do controle externo e controle social, promovendo um olhar integrador sobre esses campos.

Esta análise tem o intuito de contribuir para o aumento dos conhecimentos na área da administração pública considerando o incentivo sobre estudos envolvendo o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas quando aberto ao controle social, ainda mais quando se observa tal fenômeno sob o âmbito das teorias da administração pública. Isso pois, a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas no Brasil é feita de forma cada vez mais recorrente com decisões cada vez mais impactantes para os gestores, o que provoca um aumento de tensão entre controladores e controlados. Por outro lado, a opinião pública tem cobrado mais efetividade no controle, inclusive no acesso à informações públicas (WILLEMANN, 2019). Dessa forma, demonstra-se a importância desse trabalho.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS





No estudo questionou-se em que medida os temas de controle social, controle externo, accountability e o modelo teórico da administração pública denominado novo serviço público possuem pontos de convergência, surgindo a motivação para se estudar esse aspecto tendo em vista a proximidade desses termos. Para isso, desenvolveu-se um estudo de natureza exploratória e analítico-descritiva no qual se buscou desenvolver um referencial teórico acerca da accountability, do controle social e do novo serviço público. A pesquisa social é caracterizada como descritiva quando busca identificar a existência de relações entre variáveis, podendo determinar a natureza dessa relação (CRESWELL; CRESWELL, 2021). Em seguida, o estudo se propõe a compreender quais interações podem existir entre esses termos, observando os traços de semelhança que podem construir uma conexão no âmbito desses assuntos.

3 DISCUSSÕES

Neste capítulo, serão abordadas as perspectivas teóricas que englobam o modelo de Administração Pública do Novo Serviço Público, desenvolvido pelos autores Denhardt e Denhardt (2015). A partir de suas premissas baseadas na cidadania democrática e no reconhecimento ausência de simplicidade da accountability, parte-se para a abordagem teórica dos fundamentos da accountability, a qual engloba as várias formas de controle sobre a Administração Pública.

Dentre tais controles, destaca-se o controle externo, desenvolvido pelo Tribunal de Contas, e o controle social, exercido pela sociedade, temas que são alvo do aprofundamento teórico

3.1 NOVO SERVIÇO PÚBLICO





As ideias que distinguem o modelo do Novo Serviço Público dos modelos da Nova Gestão Pública e a Velha Administração Pública são pautadas em: servir a cidadãos, não a clientes; perseguir o interesse público; valorizar a cidadania acima do empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; reconhecer que a accountability não é simples; servir, em vez de dirigir; e, dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

O Novo Serviço Público pretende resgatar o conceito de cidadania concebendo o indivíduo participativo e ativo da sociedade e que vai além do autointeresse para buscar o interesse coletivo através de um senso de responsabilidade social pautado diálogo. Essa cidadania responsável e moralmente compromissada se transforma em uma extensão do serviço público, havendo o dever dos cidadãos de participar em conjunto com a gestão pública para a construção de soluções que atendam aos problemas sociais relevantes (LOCKEN, 2018).

Com isso, a participação se torna em instrumento de equalização das demandas à realidade comunitária, devendo ser operada nas fases elaboradoras e executoras das políticas públicas, considerando que os direitos sociais, econômicos e culturais possuem em seu âmbito a exigência pela participação como forma de legitimação da repartição dos custos conforme as variadas condições econômicas encontradas na sociedade (COUTINHO, 2020).

O Novo Serviço Público reconhece a importância e complexidade da accountability e sustenta que as medidas de eficiência ou padrões baseados em mercados não conseguem medir ou estimular um comportamento responsável do gestor. As correntes anteriores simplificaram demais a questão. No modelo da Velha Administração Pública os administradores públicos deveriam prestar contas de maneira simples e direta aos funcionários políticos. Por outro lado, no modelo da Nova Gestão Pública, os gestores públicos são chamados a prestar contas às forças de mercado, principalmente em termos de eficiência, custo que compense e responsividade (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Diante do prisma do Novo Serviço Público, as instituições que integram a estrutura o Estado sofrem uma reconfiguração dos limites dos poderes, incorporando novos





patamares de legitimidade, voltados para a transparência e a responsabilidade. Nesse sentido, há a revitalização da democracia que não pode ser apropriada pelos poderes, cabendo aos Estado e ajustar à interação e diálogo com o cidadão nos processos políticos institucionais, através de mudanças reais, e não mais meras acomodações (IOCKEN, 2018).

O desafio da Administração Pública, então, consiste precisamente em encontrar um equilíbrio entre o incremento dos poderes do Estado e o controle a que se sujeitam. O reconhecimento dos limites da gestão pública burocratizada orienta a ação pública aos resultados e à instituição de um variado sistema de controle e responsabilidade para além da tripartição orgânica tradicional do Estado que compreende os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, colocando a condição de protagonista no papel das controladorias e auditorias (COUTINHO, 2020).

3.2 ACCOUNTABILITY

Em que pese a necessidade de conceituar a *accountability*, de acordo com uma análise da literatura brasileira, o termo tem sido tratado de forma empírica, muitas vezes sem apresentar uma definição ou análise sobre o termo. Paralelamente, é possível constatar uma confusão sobre seu significado, aproximando-se dos conceitos de “responsabilização” e “prestação de contas” para sua definição (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

Assim sendo, o termo “*accountability*” é utilizado ao se referir ao ato de prestação de contas por parte das autoridades públicas e também às reivindicações da sociedade em relação à atividade estatal deficiente em determinado aspecto (SIMÕES, 2014). Em outras palavras, o termo expressa a preocupação constante de controle e de constrições institucionais voltadas para o exercício do poder.

A *accountability* à luz modelo de administração pública do novo serviço público pode ser concebida a partir de valores democráticos, através de uma abordagem multifacetada, em que a responsabilidade dos administradores é: cumprir a lei, manter





uma postura ética, defender o interesse público e os princípios democráticos, e atender ao interesse dos cidadãos, caracterizando-se como uma *accountability* democrática (ROCHA, 2011).

Em um primeiro momento, a *accountability* pode ser elencada como horizontal e vertical. A *accountability* vertical existe por meio de eleições razoavelmente livres e justas, reivindicações sociais sem censura, e cobertura regular pela mídia ao dos atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Por outro lado, a *accountability* horizontal se trata da existência de agências estatais com a prerrogativa e devido aparato instrumental para exercer a supervisão de rotina aos gestores públicos e até mesmo impor sanções legais ou o impeachment contra ações que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998).

O fortalecimento da articulação entre a sociedade civil e as instituições estatais de controle e fiscalização ensejam a denominada *accountability* diagonal. A *accountability* diagonal é marcada pela divulgação ao público de informações de acesso somente dos órgãos de controle a fim de engajar os cidadãos nos assuntos sob fiscalização, servindo à participação social. Igualmente, extrai-se desse modelo as reivindicações da sociedade quando demandam respostas específicas dos órgãos sancionadores (COUTINHO, 2020).

O cidadão tem papel de destaque no processo de implantação da *accountability* por meio do controle social e de uma participação mais ativa nas questões de interesse público e, para isso, uma transformação cultural também é necessária, mesmo que seja gradativa. Isso pois, apesar de existirem diversas formas de controle da administração pública, enquanto o controle social não estiver inserido na cultura da sociedade, não substitui os controles formais. Nesse aspecto, verifica-se o valor social da *accountability* que se relaciona à conscientização do direito de participar, por intermédio de instrumentos de fácil acesso ao cidadão, com ampla divulgação e alcance. Como instrumentos para a maior participação social, cabe citar os portais do governo em vários assuntos de interesse público, a descentralização orçamentária e o orçamento participativo (PEREIRA; SILVA; ARAÚJO, 2014).





Apesar dos controles sociais envolverem modalidades indiretas de punição, podem produzir consequências drásticas e influenciar o funcionamento das estruturas verticais e horizontais de controle, mostrando sua relevância. Isso pois podem abalar a confiança e credibilidade de um agente político ou de uma instituição, e, ademais, exercem uma pressão aos órgãos de controle para que haja resposta às demandas sociais (WILLEMANN, 2019).

A abertura dos órgãos estatais para o diálogo com a sociedade busca combater o encastelamento dessas instituições, que se refletem em formas de corporativismo, traduzidos na proteção de interesses das próprias instituições, o que contribui para nepotismo e desperdício de recursos. Além disso, o cidadão possui um dever de participação nos assuntos de interesse comum, e, também o direito de receber informações acerca da gestão da coisa pública. Nesse rumo, a transparência é um requisito necessário à melhoria da qualidade da relação o Estado e a sociedade, pois reduz a assimetria de informações existente (COUTINHO, 2020).

Verifica-se, dessa forma, que participação da sociedade complementa a *accountability* realizada pelas agências estatais legalmente autorizadas para controlar e sancionar ações ou omissões de agentes públicos. Assim, a *accountability* horizontal, aquela exercida pelos órgãos de controle externo, pode ser considerada a expressão institucionalizada da desconfiança na esfera política, buscando combater a corrupção. Para que seja efetiva, deve se sintonizar com os demais mecanismos de controle que possuam o compromisso de executar suas medidas, ainda que tenha como adversárias as instâncias estatais mais poderosas, sob pena de apenas satisfazer a opinião pública, mas sem produzir resultados concretos (WILLEMANN, 2019).

Os mecanismos informais de controle do âmbito da *accountability* podem ser taxados como os contrapoderes, na medida em que surgem organizações espontâneas da sociedade com um grande potencial para se opor aos poderes institucionalizados. Com o recente desenvolvimento dos meios de comunicação houve uma intensificação destes mecanismos, reforçando a adoção um processo deliberativo aberto à pluralidade social para a definição das políticas públicas (COUTINHO, 2020).





No Brasil, houve a criação de marcos legais que instituíram mecanismos de controle do Estado pelos cidadãos. Todavia, algumas práticas se perpetuam na realidade brasileira, como o nepotismo, favoritismo, privilégios, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente do legislativo, dentre outras. Na história brasileira, as mudanças de caráter estrutural são difíceis de ocorrer diante de práticas conservadoras encasteladas há muito tempo. Com isso, a verdadeira cultura de *accountability* ainda está em construção no contexto brasileiro (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Dessa forma, verifica-se que a *accountability* possui um viés político e não meramente retórico e, assim sendo, as dimensões da *accountability* acabam se entrelaçando para a construção do trabalho, e, em especial, a *accountability* diagonal que possui a relação mais aproximada com a questão das denúncias e representações, o que não exclui a abordagem nas outras dimensões.

3.3 CONTROLE EXTERNO

O Estado surge da organização da sociedade e exerce suas funções por meio de órgão e instituições burocráticas ligadas à atividade executiva, legislativa ou judiciária. Para que o Estado não abuse de suas prerrogativas, foram criados sistemas de controle das atividades estatais, visando a proteger os direitos e garantias da coletividade. A criação de órgãos de controle da administração pública, em sua origem, foi motivada pelo controle no âmbito financeiro, para que houvesse uma vigilância externa e independente em relação aos entes fiscalizados. Tais órgãos deveriam ser independentes para que houvesse o exercício democrático do poder político de um Estado (SIMÕES, 2014).

Nesse item será abordado o contexto sobre a origem do controle externo e criação dos Tribunais de Contas no Brasil, com especial atenção à criação do TCE/SC. Posteriormente, será tratado o assunto relativo às competências e instrumentos que a Corte de Contas Catarinense possui para cumprir com suas funções.





Através do resgate histórico empreendido em torno da criação e do desenvolvimento dos Tribunais de Contas no Brasil é possível fazer um diagnóstico para melhor compreensão das particularidades que influenciam diretamente o seu funcionamento até os dias atuais. Percebe-se que historicamente as Cortes de Contas foram concebidas como órgãos de auxílio ao Poder Legislativo na função de controle externo da administração financeira. Apenas a Constituição de 1934 esse padrão foi afastando, demonstrando a preocupação em mantê-lo equidistante dos Poderes Legislativo e Executivo. Tal preocupação acabou resultando na adoção das garantias institucionais próprias dos órgãos do Poder Judiciário aos Tribunais de Contas, ainda empregada atualmente (WILLEMAN, 2019).

O fato de a Constituição atual atribuir a titularidade do controle externo ao órgão que congrega representantes do povo, Poder Legislativo, tem uma importância simbólica no sentido de que é ao povo que se deve prestar contas. Todavia, isso não interfere na realização do controle externo pelo Tribunal de Contas, uma vez que exerce suas atividades de forma independente e autônoma ao Legislativo, havendo a atribuição de mais competências de controle externo à Corte de Contas, visto que foi instituída exclusivamente para essa função (SCAPIN, 2019).

Já o modelo de composição dos Tribunais de Contas não foi amadurecido ao longo do tempo. Em relação às suas competências, é possível visualizar um movimento pendular em que se alternaram mecanismos de fiscalização prioritariamente preventivos, contemplados pelas constituições mais democráticas, e regimes de fiscalização a posteriori, marca característica das constituições centralizadoras e autoritárias, conforme o contexto histórico e político da época. As transformações mais expressivas no sistema de controle externo foram pactuadas na Constituição de 1988, que buscou implementar no sistema de *accountability* e conferir maior expressividade ao Sistema Tribunal de Contas no País (WILLEMAN, 2019).

Atualmente, busca-se a consolidação democrática dos Tribunais de Contas através de um modelo pautado na legitimidade dos órgãos de controle; na responsabilidade de governo, inclusive em relação ao compromisso político e real





planejamento orçamentário, no controle de políticas públicas sob o prisma da qualidade e eficiência, e na legitimidade do cidadão que deve ser reconhecido e estimulado a estar no centro da tomada de decisão. Por isso, é necessária a construção de indicadores sobre o estímulo à cidadania ativa, a definição de instrumentos de avaliação dos compromissos assumidos pelos governantes no momento das disputas eleitorais, e adoção de uma postura atuante dos Tribunais de Contas na construção de uma relação legítima e de confiança entre os governantes e seus governados (IOCKEN, 2018).

3.4 CONTROLE SOCIAL

O controle social será abordado a partir dos princípios constitucionais e políticos que formam sua base na medida em que se conectam com a perspectiva gerencial das dimensões de *accountability* e com o modelo do Novo Serviço Público que é inspirado na cidadania democrática. Após serão abordadas as perspectivas do controle social. Assim, o trabalho apresenta um olhar integrador sobre esses campos.

A necessidade de integrar o conhecimento do campo da Administração com os ramos do Direito surge na medida em que a adaptação às exigências e mudanças da sociedade contemporânea deve se dar sob os alicerces constitucionais do Estado de Direito. Assim sendo, há uma nova leitura nas regras de controle e punição de infrações à lei, direcionando-a para fórmulas consensuais de desempenho das funções públicas (MOREIRA, 2017).

Os princípios da democracia e cidadania estão intimamente ligados ao controle social. Isso pois o princípio democrático serve como critério objetivo para a verificação de adequação legal da atividade administrativa, realizando-se por intermédio do controle social (FRANÇA, 2016). Por sua vez, o princípio da cidadania materializa-se com participação cidadã em uma perspectiva proativa de cidadania, legitimando a ação estatal continuamente por intermédio da presença dos indivíduos nas várias fases dos atos administrativos (COUTINHO, 2020).





O controle social se manifesta em um conjunto de ações individuais ou coletivas de realizar denúncias, reclamações, sugestões, por meio de conselhos, audiências públicas e outros formatos previstos para o acompanhamento e participação nas decisões feitas na Administração Pública (BRAGA, 2020). Esse conjunto de meios de intervenção, podem ser positivos ou negativos, e buscam induzir a conformação perante às normas, e também impedir e desestimular os comportamentos contrários, inclusive diante de uma mudança do sistema normativo (FRANÇA, 2016).

Para Braga (2020), o controle social é uma dimensão da participação popular, denominada dimensão controle, na medida que a função de vigilância do Estado é essencial ao papel da participação popular. Nesse sentido, o controle social é espécie do gênero participação popular, que pode manifestar por meio do controle da sociedade sobre a gestão pública quanto à eficiência e à observância dos limites estabelecidos na Carta Política. Inclusive, a Constituição Federal como forma de controle social, a legitimidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a efetuar denúncias de irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União (SANTOS, 2002).

Por isso, o controle que o cidadão exerce sobre a Administração Pública, é apontado como direito fundamental, apesar de ser um direito não explícito, considerando a interpretação dos princípios consagrados pela Constituição Federal e das previsões constitucionais explícitas que legitimam os indivíduos e a sociedade a peticionar, denunciar ou até mesmo acionar os poderes competentes contra irregularidades cometidas pelos seus administradores públicos (SCAPIN, 2019).

Dessa maneira, é possível afirmar que enquanto a participação política é uma forma de exercício do poder político, o controle social em si se trata do exercício de um direito público subjetivo, em que o Estado é forçado a acatar a conduta indicada pelo cidadão diante de um fato potencialmente lesivo ao patrimônio público (SANTOS, 2002).

Todavia, o controle social não é autônomo e necessita estabelecer vínculos com outros entes colaboradores para que seja eficaz. O controle social propicia a coleta de informações diretamente pelos usuários dos serviços públicos, mas somente os técnicos





especialistas possuem instrumentos para canalizar as demandas sociais coletadas (ZYMLER, 2012).

Da mesma forma, sem a percepção do controle social, o órgão técnico de controle perde a referência das fragilidades do controle ou de uma percepção global da corrupção e riscos reais e percebidos pela população. Portanto, o controle institucional também tem limitações, seja de capacidade operacional ou preventivo do controle primário, motivo pelo qual a aproximação dos meios de controle potencializa a atuação destas esferas (BRAGA, 2020).

Diante dos diversos elementos, espera-se uma integração entre os diversos tipos de controle, ainda mais diante da atual crise da democracia representativa. Afinal, o objetivo final do sistema de controle como um todo é a melhoria dos serviços públicos e o fortalecimento da democracia, com a participação ativa do cidadão que também contribui para o sistema de controle dentro de suas capacidades (ZYMLER, 2012).

Dentre as medidas para o fortalecimento do controle social, cabe destacar o robustecimento das ouvidorias, especialmente em relação aos processos de denúncias, além de outras formas de interação do governo com a população, inclusive diante da necessidade de maior disponibilização de dados que serve para subsidiar também as atuações dos órgãos de controle em suas auditorias e os governos, no monitoramento e na avaliação de suas políticas públicas (BRAGA, 2020).

Dentro desse aspecto, utilizando-se da temática da accountability que envolve a identificação e a responsabilização de quem tenha poder, na seguinte ordem: i) prestação de contas; ii) controle e; iii) responsabilização, quando for o caso (ALENCAR, 2018), o controle social é um instrumento para a realização da accountability, servindo tanto como critério de legitimidade política, impedindo a consolidação de estruturas abusivas de poder e incentivando a participação da comunidade na construção do bem público, quanto indica o déficit democrático na ausência de mecanismos de controle (WILLEMANN, 2019).

Nota-se que a interação entre controle social e o controle externo é essencial para a democracia, devendo ser fortalecido para a melhor atuação da gestão pública. O papel





dos Tribunais de Contas é tornar acessível as informações para a fiscalização do controle social e também instrumentalizar e fomentar os meios de atuação da sociedade perante o controle externo, necessitando aumentar a eficácia da apuração das denúncias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou aproximar os conceitos da controle social, controle externo, *accountability* e o modelo teórico da administração pública denominado novo serviço público, em busca de melhor compreender sua interligação. Por meio de uma pesquisa exploratória, delineou-se a análise dos temas a partir de consulta bibliográfica para servir como base para a discussão teórica necessária.

Verificou-se que o modelo do Novo Serviço Público, diferentemente dos paradigmas anteriores da Administração Pública, possui como pressupostos uma cidadania democrática e ativa em que há o reconhecimento que a *accountability* não é simples. A partir desse prisma, deve-se ter em mente o que representa a *accountability*. É possível encontrar vários conceitos para explicar a *accountability* e também várias dimensões que são abarcadas. No entanto, para fins deste estudo, identificou-se que a *accountability* diagonal é aquela que mais se aproxima dos atores do controle social em interação com o controle externo.

Sob esta ótica, trata-se do fortalecimento da articulação entre a sociedade civil, inserindo-se na abordagem do controle social, e as instituições estatais de controle e fiscalização, como as atividades do controle externo representadas pelo Tribunal de Contas. Aprofundando a questão, o controle social, então, pode ser compreendido como aquele que é exercido pelo cidadão ou pela sociedade civil organizada. E, ao interagir com o controle externo, apresentado qualquer denúncia perante os órgãos controladores, em especial, o Tribunal de contas, concretiza a *accountability* diagonal.

Apesar da *accountability* ser um termo estrangeiro com pouca definição e aplicação na cultura brasileira (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013), o presente trabalho contribui para demonstrar que a interação entre o controle social e o





controle externo, pode ser visto sob a perspectiva da *accountability* diagonal, colaborando para sua utilização na construção de seu conceito.

Inclusive, a interação entre o controle social e controle externo pode servir como um indicador de *accountability* e também como parâmetro para observação do estágio de implementação do novo serviço público no contexto da Administração Pública, que reconhece a complexidade desse sistema e instiga a cidadania ativa.

O estudo pretendeu contribuir com o avanço na compreensão sobre os temas e enriquecer o diálogo entre eles. Portanto, apresenta novos caminhos para a compreensão do novo serviço público, da *accountability*, controle social e controle externo. Mesmo com conceitos diferentes esses termos podem ser complementares na experiência democrática. A contribuição complementar refere-se à ampliação das pesquisas com análise teóricas, a fim de gerar novas reflexões e interpretações sobre os temas e contribuir com a agenda de pesquisa da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário De. **O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **Tudo Sobre Controle**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 1988.

COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 5ª ed. Porto Alegre: Penso, 2021.





DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving, Not Steering**. 4ª ed. NOVA YORK & LONDRES: Routledge, 2015.

FRANÇA, Phillip Gil; **Controle da administração pública**. 4ª edição ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

MEDEIROS, Anny Karine De; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina Da. 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**, v. 47, n. 3, p. 745–775, 2013.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito Administrativo e Sustentabilidade o Novo Controle Judicial da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new polyarchies. **Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies**, n. 253, p. 24, 1998.

PEREIRA, Maria da Glória; SILVA, Wendel Alex Castro;; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares; Análise da Produção Científica sobre Accountability na Área de Administração Pública . *In*: XIV CONGRESSO USP- CONTROLADORIA E CONTABILIDADE- NOVAS PERSPECTIVAS NA PESQUISA CONTÁBIL 2014, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo Disponível em: www.congressousp.fipecafi.org. Acesso em: 18 out. 2021.

PINHO, José Antonio Gomes De; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Can we now translate it into Portuguese? **Revista de Administracao Publica**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SANTA CATARINA. **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA DE 1989**. 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 20 dez. 2020.





SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública . **Revista do TCU**, n. 94, 2002.

SCAPIN, Romano. **A Expedição de Provimentos Provisórios Pelos Tribunais de Contas**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas : controle externo das contas públicas**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e O Desenho Institucional dos Tribunais de Contas No Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

