

2

Accountability e o controle do poder

2.1

O controle do poder

A história revela que a corrupção é um dos fatores recorrentes dentre as causas de declínio dos regimes políticos. Desde a Antigüidade, acumulam-se instituições forjadas para evitar a degeneração moral e política das sociedades. Foi na modernidade, entretanto, que proliferaram de modo inusitado os mecanismos de controle, especialmente aqueles dirigidos a restringir o poder dos governantes. A crescente ampliação das sociedades, seu complexo aparato administrativo, a disseminação da idéia de soberania popular e a instituição da representação, fenômenos relacionados ao desenvolvimento do Estado-Nação, figuram entre as principais causas da expansão do controle governamental na história recente.

A era das revoluções liberais representou uma inflexão na concepção do controle, exatamente por deslocar de forma maciça a origem da soberania do governante para o povo, em nome do qual o poder seria exercido. James Madison (Hamilton, 1984, p. 418), no auge das discussões sobre a formação da república americana, destacava: “Ao constituir-se um governo [...], a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo”. Já a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), na França revolucionária, estabelecia: “Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Os instrumentos modernos do controle são predominantemente institucionais, face ao ceticismo com que a cultura pós-iluminista encara as virtudes morais, antes associadas ao exercício do bom governo. A separação de poderes, o pluripartidarismo, a eletividade e rotatividade dos governantes, o império da lei e, mais recentemente, a constitucionalização de direitos fundamentais têm funcionado como mecanismos privilegiados de limitação de abusos cometidos por agentes públicos/políticos. A consagração dos regimes democráticos, que maximizam as opções de competição e participação política,

parece favorecer o equilíbrio do poder dentro das sociedades. Com efeito, Dahl (1997, p. 25-26) afirma que democracia é “um sistema político [ideal] que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”, denominando os tipos reais mais próximos do paradigma democrático de poliarquias¹.

Foi O’Donnell (1998), entretanto, o autor que de forma mais incisiva sustentou a insuficiência da presença dos elementos definidores da situação de poliarquia como garantia para a responsabilização dos agentes públicos/políticos em casos de abuso de poder. Para o professor argentino, este objetivo só poderia ser alcançado mediante o pleno funcionamento dos mecanismos de *accountability* intra-estatal. É exatamente com base nesta última característica que ele diferencia as democracias consolidadas das ainda instáveis poliarquias resultantes da onda de democratização do final dos anos 70².

2.2

Accountability

2.2.1

Origem e conceito

A palavra *accountability* designa a dupla noção de dever de agir responsabilmente (por parte dos governantes) *versus* direito de exigir atuação responsável (por parte do povo).

Insuscetível de tradução literal em muitos idiomas, o termo vem sendo adotado mundialmente em sua grafia original como referência a um conceito amplo e cada vez mais utilizado que designa a necessidade de controle, fiscalização e imposição de restrições institucionais sobre o poder³.

¹ O autor considera que a democracia é um regime ideal, afirmando que “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado”. Por isso, classifica os sistemas mais próximos da democracia como poliarquias, que são regimes “relativamente (mas incompletamente) democratizados [...] substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (Dahl, 1997, p. 31).

² A referência a décadas, ao longo deste trabalho, relaciona-se sempre ao século XX, exceto quando expressamente mencionado período diverso.

³ A literatura técnica brasileira tem utilizado o termo sem tradução (cf., por exemplo, Campos, 1990; Vieira, 2003; Lamounier, 2005 e Paiva, 2006), indicando sua possível incorporação ao vocabulário nacional, assim como ocorreu com a palavra controle, que, segundo Meirelles (2000,

O termo *accountability* teve seu primeiro registro, segundo Kenney (2003), em 1794, nas novas colônias americanas, apresentando um significado similar ao do vocábulo *responsability*⁴. Hamilton e Madison utilizaram as palavras *accountable* e *unaccountable* na obra *O Federalista* (Hamilton, 1984). Hoje em dia, o conceito ganhou enorme expressão, transformando-se num dos temas mais candentes da agenda política atual. Sua grande repercussão atinge, em especial, a América Latina, onde o déficit de responsabilização dos governantes paira como permanente ameaça sobre os esforços de estabilização democrática de longo prazo⁵.

Schedler (1999, p. 17) define *accountability* afirmando que “A é *accountable* perante B quando A é obrigado a informar B acerca das ações e decisões (passadas ou futuras) de A, a justificá-las e a sofrer punições em caso de eventual má conduta”⁶.

O autor atribui ao conceito uma dupla conotação: responsabilidade (obrigação dos agentes públicos/políticos de informar e explicar o que fazem) e impositividade (capacidade de agências integrantes do sistema de *accountability* de impor sanções a autoridades que tenham violado seus deveres públicos).

O requisito de responsabilidade, ao estabelecer a exigência de transparência e justificação dos atos governamentais, conecta-se não só aos princípios da publicidade e da legalidade, mas também ao da razoabilidade. Desta forma, é antagônico ao poder monológico, permitindo o engajamento de toda a sociedade no debate público, privilegiando, assim, a lógica da razão prática⁷. Já o requisito da impositividade traz efetividade ao controle, pois não só previne, como busca corrigir eventuais irregularidades de modo coercitivo.

É importante ressaltar que o conceito de *accountability* não é consensual, pois sua recente centralidade na agenda das ciências sociais, especialmente na

p. 610), foi assimilada como originalmente constava no idioma francês, “por ser intraduzível e insubstituível no seu sentido vulgar ou técnico”.

⁴ Em língua portuguesa, responsabilidade.

⁵ Cf. Mainwaring (2003) e O’Donnel (1992, 1993, 1998).

⁶ No original: “A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct.”

⁷ “A razão prática é o instrumento da estrutura ontológica humana que aponta para a consecução de atos e operações boas [...]. É, portanto, a razão prática entendimento diretamente dirigido às ações humanas, que podem ser morais [...] ou àquelas no domínio da arte e da técnica” (BONALDO; BENEDUZI, 2006).

América Latina, vem provocando debates intensos sobre do tema, com contribuições diversificadas dos principais autores dedicados a ele.

Mainwaring (2003) sintetiza alguns dos aspectos em discussão, apontando como questão principal o objeto da *accountability*: estudiosos discutem se todas as atividades de agentes públicos/políticos no cumprimento de suas funções devem estar incluídas no conceito. O autor critica a ausência de limites resultante de uma ampliação excessiva do alcance do controle, concordando com aqueles que relacionam o cabimento da *accountability* exercida pelas agências intra-estatais às hipóteses em que ocorrem transgressões definidas em lei, como advogam O'Donnel (1998, 2003) e Kenney (2003), ou àquelas em que o agente controlador tem a capacidade de impor sanções, como defendem Moreno *et al.* (2003).

A necessidade de indicação legal prévia de condutas irregulares para configurar a possibilidade de *accountability* intra-estatal é também um ponto controverso. Enquanto O'Donnel defende esta posição, Mainwaring atesta que, nos governos parlamentaristas, o controle não é apenas jurídico, mas também político⁸. Com efeito, nas democracias parlamentares, a *accountability* é exercida por meio da possibilidade de moção de desconfiança imposta pelo Legislativo ao Executivo, o que pode decorrer de fatores endógenos (relativos ao comportamento dos governantes) ou exógenos (referentes ao ambiente político, econômico e social – local, regional ou mundial), como salientam Laver e Shepsle (1999).

A capacidade sancionatória do agente controlador é outro aspecto bastante discutido. Kenney (2003) e Moreno *et al.* (2003) pensam ser indispensável este requisito, enquanto Schedler (1999) não. O'Donnel (1998), por sua vez, considera possível o exercício da *accountability* intra-estatal por agências desprovidas de capacidade sancionatória direta, embora ressalte que, ao final do ciclo de responsabilização, deve haver algum órgão capaz de impor a eventual sanção. Há ainda autores que admitem a possibilidade de superveniência de sanções não formais em decorrência da *accountability*, como aquela imposta pela mídia sobre a reputação de agentes públicos/políticos envolvidos em escândalos amplamente noticiados (cf. Schedler, 1999 e Peruzzotti e Smulovitz, 2002).

⁸ O'Donnel considera que, embora o exercício da *accountability* seja disseminado por diversos órgãos e entes, no vértice do sistema encontra-se o Poder Judiciário, que determina a execução das sanções eventualmente cominadas, sempre com base no princípio da legalidade.

Outro ponto de discordância reside na obrigatoriedade da existência de relação principal-agente entre o controlador e o controlado⁹. Moreno *et al.* (2003) insistem neste requisito, afirmando que quando não há a possibilidade de retirada, ou até de não renovação da autoridade que foi delegada, não se pode falar em *accountability*. Mainwaring (2003) condena esta abordagem, considerando mais adequadas as concepções ampliadas de controle de O'Donnel (1998, 2003) e Kenney (2003), que incluem diversos mecanismos cujas sanções diferem da perda da delegação concedida.

Finalmente, discute-se acerca dos possíveis agentes de *accountability*. Peruzzotti e Smulovitz (2002) estão entre os autores que compartilham a visão abrangente de que toda a sociedade, incluindo órgãos de controle, organizações sociais, indivíduos e outros atores possam exercer este tipo de fiscalização. Outros consideram que ela requer a indispensável atribuição legal de fiscalizar ou sancionar as pessoas e entidades controladas (cf. Kenney, 2003; Mainwaring, 2003; O'Donnel, 2003).

As divergências verificadas na delimitação do conceito de *accountability* apontam para a necessidade de um aprofundamento teórico, mas não impedem o avanço das profícuas discussões que vêm se ampliando, na última década, acerca das alternativas disponíveis para a consolidação do controle governamental nas poliarquias recentes, especialmente na América Latina.

2.2.2

Classificação: modalidades

O'Donnel (1998) apresenta uma distinção clássica entre dois tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal. A primeira refere-se às relações entre representantes e representados; a segunda, àquelas existentes entre as instituições:

⁹ Relação principal-agente é, na definição seminal de Jensen e Meckling (1976, p. 308), um contrato no qual “uma ou mais pessoas (o/s principal/is) incumbem outra pessoa (o agente) de realizar um serviço em seu nome, o qual envolve delegação de algumas decisões, conferindo autoridade ao agente” (no original: “*one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent*”). A teoria da agência, na qual se insere o conceito acima, discute as implicações da delegação de poder conferida pelo principal ao agente, especialmente no que se refere a possíveis abusos deste último quanto aos limites da incumbência conferida - e às maneiras de controlar estes eventos.

A representação acarreta a idéia de *accountability*: de alguma forma, o representante é responsável pelo modo como age em nome daqueles pelos quais ele alega estar habilitado a falar. Em democracias consolidadas, a *accountability* opera não apenas e nem tanto “verticalmente” em relação àqueles que elegeram a autoridade (exceto, retrospectivamente, em tempos de eleição), mas “horizontalmente” em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de interpelar e eventualmente punir modos “impróprios” de desenvolver as responsabilidades daquela dada autoridade (O’Donnel, 1992, s. p.)¹⁰.

Esta classificação sofreu críticas importantes, especialmente aquelas relacionadas às associações entre as noções de independência-horizantalidade e hierarquia-verticalidade¹¹. A idéia de verticalidade do controle traria à mente uma falsa impressão de hierarquia entre o governo e os cidadãos, com a circunstância agravante de não indicar o sentido do controle a ser exercido; a horizontalidade, por sua vez, tornaria opaca a distribuição desigual de poder entre as instituições, existente na realidade.

Seja como for, o arcabouço conceitual formulado por O’Donnel continua sendo a referência básica no que se refere ao aprofundamento do conceito de *accountability*. Após a publicação de seus principais escritos sobre o tema (1992, 1998), algumas tentativas foram feitas para aperfeiçoar sua teoria. Mainwaring (2003), por exemplo, propõe a substituição dos adjetivos *vertical* por *eleitoral* e *horizontal* por *intra-estatal*, alegando maior precisão conceitual. Para Schedler (1999), a idéia de horizontalidade está relacionada à não subordinação entre controlador e controlado (e não necessariamente, como entende defender O’Donnel, à igualdade de poder entre ambos). O próprio O’Donnel (2003), em trabalho mais recente, elucida as duas classes de agentes de *accountability* horizontal: aquela relativa ao sistema de freios e contrapesos (Poderes do Estado) e a exercida pelas agências de controle. Mas a contribuição mais original foi formulada recentemente por dois autores também argentinos: Peruzzotti e Smulovitz (2002) criaram o conceito de *accountability* social, que designa o

¹⁰ No original: “Representation entails the idea of accountability: somehow the representative is held responsible for the ways in which he acts in the name of those for whom he claims to be entitled to speak. In consolidated democracies, accountability operates not only, nor so much, ‘vertically’ in relation to those who elected the officer (except, retrospectively, at times of elections), but ‘horizontally’ in relation to a network of relatively autonomous powers (i. e., other institutions) that have the capacity of calling into question and eventually punishing ‘improper’ ways of discharging the responsibilities of the given officer”.

¹¹ Cf. Schedler (1999) e Mainwaring (2003).

controle não-eleitoral realizado pela sociedade civil, uma subcategoria do controle vertical que ganhou tal importância a ponto de ser reconhecida como tipologia autônoma.

2.2.2.1

Vertical

O'Donnel define a *accountability* vertical como “as ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (1998, p. 28), destacando como principal mecanismo integrante deste tipo de controle as eleições.

O principal objetivo da *accountability* vertical é diminuir a brecha existente entre as preferências de representados e representantes, consequência inevitável do fenômeno moderno da representação. Trata-se, segundo Arato (2002), da única forma de evitar que os governantes, uma vez eleitos, deixem de agir representativamente¹².

A *accountability* eleitoral é, ainda segundo Arato, uma avaliação retrospectiva. Espera-se que os cidadãos premiem com a recondução ao mandato aqueles governantes cuja atuação foi compatível com os interesses da população. Em contrapartida, aqueles que perseguiram interesses próprios em detrimento dos públicos são sancionados com a não recondução, ou a não eleição de seus correligionários. Este tipo de mecanismo provocaria, nos mandatários, uma tentativa de antecipação do julgamento popular, fazendo com que evitassem fugir aos termos do mandato conferido.

Embora classicamente a eletividade dos governantes tenha ocupado – e ainda ocupe – um papel central na definição das poliarquias, logrando assim o consenso quanto à sua necessidade, parece haver dúvidas quanto à forma como a representação é de fato exercida, o que tem suscitado muitas discussões acerca da efetividade do processo eleitoral como mecanismo de *accountability*¹³. Algumas dificuldades têm sido apontadas na consecução deste objetivo, como a falta de

¹² O conceito de representação aqui vai além do aspecto formal, como salientam Manin, Przeworski e Stokes (1999), significando a atuação política no melhor interesse da população.

¹³ Cf. os trabalhos reunidos em Manin *et al* (1999).

informação da população acerca do comportamento dos governantes, a incapacidade de avaliação presente (positiva ou negativa) de políticas de efeitos futuros, a assimetria de oportunidades de intervenção (enquanto os governantes intervêm por longo período e de maneira importante sobre a vida dos cidadãos, estes dispõem de uma única oportunidade de intervir no mandato: o voto). Até mesmo a capacidade de formular as melhores escolhas para si próprios, por parte dos cidadãos, é questionada, uma vez que os governos, dispondo de informações adicionais, podem fazer escolhas que contrariem a vontade popular, com vistas a um bem maior – ou futuro. Para Manin *et al* (1999), autores destas objeções, a *accountability* eleitoral é insuficiente para garantir a boa representação em nações dotadas de populações desinformadas. Stokes (1999) salienta que, na América Latina, esta é a situação padrão, levando a mandatos plebiscitários e populistas, destituídos de compromisso com as expectativas geradas durante as campanhas políticas que os precederam.

Para os autores, o controle vertical eleitoral só é bem sucedido na presença de condições como a capacidade de detectar claramente a adequação do comportamento dos governantes (o que, em ambientes de coalizão, por exemplo, pode tornar-se opaco), a capacidade de retirada do mandato por má performance, a capacidade de levar ao poder os governantes escolhidos, a possibilidade de reeleição (ou, de alguma forma, premiação) dos políticos responsáveis – e de punição dos que atuam sem responsabilidade, a existência de oposição que promova o esclarecimento da população e a existência de uma mídia forte e independente. Como estas condições são apenas desejáveis – e não situações de fato, na maioria das poliarquias – os autores concluem que “o controle sobre os políticos é, na melhor das hipóteses, muito imperfeito na maioria das democracias”¹⁴ (Manin *et al*, 1999, p. 50).

2.2.2.2

Horizontal

A *accountability* horizontal é tema recente na arena científica. Durante muito tempo, a preocupação principal dos estudiosos recaiu sobre o controle

¹⁴ No original: “[...] citizens’ control over politicians is at best highly imperfect in most democracies”.

vertical eleitoral, pois o mecanismo da representação era considerado o instrumento por excelência de manejo das preferências da população em ambientes democráticos. Entretanto, a onda de democratização dos anos 70 e as análises posteriores da situação política dos países atingidos pelo fenômeno demonstrou a insuficiência da *accountability* vertical como mecanismo de consolidação política das novas poliarquias.

O'Donnel inaugurou este debate, explorando de forma profunda a ausência do controle horizontal nestes sistemas¹⁵. Para ele, muitos países que apresentavam os requisitos estabelecidos por Dahl (1997) como definidores das poliarquias continuavam, na realidade, sob mandatos autoritários, exatamente devido à fraca ou intermitente incidência do controle horizontal.

Na definição do autor argentino, *accountability* horizontal é a

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas. (1998, p. 40).

Como se pode verificar, este conceito traz contornos precisos: o objeto do controle é sempre uma transgressão legal; ele dispensa a capacidade de aplicação direta de sanção¹⁶; não requer subordinação hierárquica e pode ser realizado por qualquer entidade que possua capacidade de supervisão, fiscalização e/ou sanção.

Para O'Donnel, há duas modalidades distintas dentro do conceito. A primeira é exercida pelos Poderes do Estado e resulta do sistema de freios e contrapesos, visando a evitar eventuais usurpações entre Executivo, Legislativo e Judiciário. A segunda é realizada pelas agências de *accountability* horizontal, como ouvidorias, tribunais de contas, controladorias, conselhos de Estado e todas aquelas designadas para fiscalizar, prevenir, desencorajar e sancionar ações ou omissões ilegais ou irregulares de outras agências estatais. O autor salienta as vantagens da segunda modalidade sobre a primeira, que radicam na ação proativa, contínua, técnica e complexa, ao contrário do controle resultante do sistema de freios e contrapesos. Neste caso, a ação reativa e intermitente não enfrenta, de modo sistemático, as irregularidades cometidas. Além disso, a carga política

¹⁵ Cf. O'Donnel (1992, 1993, 1998), com trabalhos seminais sobre o tema.

¹⁶ Embora o autor considere que, ao menos ao final do processo de *accountability*, deva existir algum órgão ou entidade – em geral, o Poder Judiciário – capaz de impor sanções aos responsáveis.

envolvida nos conflitos entre Poderes pode prejudicar o controle, o que é evitado com a utilização de critérios técnicos pelas agências fiscalizadoras. O fato de que estas últimas têm a *accountability* como sua principal atividade também é uma vantagem em termos de efetividade, ao contrário do que acontece com os Poderes do Estado, nos quais a atividade fiscalizatória é marginal em relação às atribuições constitucionais precípua. Finalmente, a qualificação específica dos integrantes das agências de controle possibilita uma abordagem técnica, permitindo o enfrentamento eficaz de questões de grande complexidade.

É importante salientar que dificilmente uma agência de *accountability* horizontal cumpre todas as funções de controle autonomamente. Como salienta O'Donnel (2003), é necessária uma rede de instituições, culminando, freqüentemente, em um órgão superior do Poder Judiciário para a aplicação das sanções estabelecidas quando requerido, a fim de que as ações de *accountability* tenham efetivo resultado.

As deficiências observadas no desempenho das agências de controle intra-estatal em alguns países, especialmente na América Latina, são indícios importantes de sua dificuldade em estabilizarem-se como poliarquias. O'Donnel (1998) afirma que, neste caso, seus componentes liberais e republicanos são frágeis. Com efeito, o autor argumenta que as poliarquias são sínteses complexas de três teorias: a liberal, a republicana e a democrática, cada uma das quais contribuiu de alguma forma para o surgimento do sistema conceituado por Dahl.

A teoria liberal trouxe como principal aporte a idéia de liberdade, privilegiando a esfera privada e, em conseqüência, a proteção dos direitos individuais. A republicana, em contraposição, dá maior relevo à esfera pública, introduzindo o princípio da responsabilização dos governantes. A teoria democrática é neutra no que se refere às esferas pública e privada, mas contribui com a noção de igualdade de todos perante a lei. A síntese destes aportes é constituída pelo axioma do império da lei. Como o sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado, O'Donnel conclui, deste modo, que as poliarquias são combinações complexas de quatro elementos: o Estado e as três teorias estudadas.

A combinação e a intensidade de cada um dos fatores mencionados acima é que dá ensejo ao grau de *accountability* horizontal presente em cada sociedade. O'Donnel salienta que, na América Latina, seu maior objeto de estudo, as

contribuições da teoria liberal e, especialmente, da republicana são fracas. Em contrapartida, há um alto grau de comprometimento com a teoria democrática, uma vez que, em muitos países, o representante maior da nação é escolhido em eleições majoritárias.

Para designar regimes em que as instituições políticas são frágeis, O'Donnel cunhou a expressão *democracias delegativas*¹⁷, aquelas onde o poder é delegado aos representantes sem o contrapeso do controle. Neste caso, há, freqüentemente, um desequilíbrio do poder em favor do chefe do Executivo, que, após legitimado nas eleições, passa a encarnar um papel quase messiânico, tornando-se autônomo no que diz respeito às promessas de campanha e até mesmo a seu partido. O apoio majoritário da nação – e a missão de “salvá-la” segundo suas próprias convicções – confere ao governante uma atuação independente em relação aos demais Poderes. Neste caso, a *accountability* horizontal fica seriamente prejudicada.

O'Donnel (1992) reconhece que os países que adotam a forma de governo presidencialista apresentam maior afinidade com as configurações delegativas, exatamente devido ao peso excessivo do Executivo no sistema político. Mas não reduz a este único fator a deficiência do controle intra-estatal. Ressalta como elementos contribuintes, no caso latino-americano, a fragilidade da tradição democrática, o legado negativo do autoritarismo e a crise social e econômica que, a partir da década de 70, se instalou na região. O autor sustentava, à época (início dos anos 90) que apenas uma mudança radical neste quadro poderia favorecer o florescimento de efetivas poliarquias na América Latina, nas quais o controle horizontal fosse uma realidade fática e não apenas legal.

2.2.2.3

Social

Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 32) lançaram o conceito de *accountability* social com base na percepção recente de uma politização inovadora na América Latina. Trata-se de

¹⁷ Trata-se de uma contraposição ao termo *democracias representativas*, em a representação exige, como no modelo delegativo, a transferência de poder – mas, naquele caso, ela é complementada pela vigilância constante sobre como esta delegação é exercida: a *accountability*.

um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal.¹⁸

Como se pode verificar, a *accountability* social é uma subcategoria da vertical (que relaciona cidadãos e agentes públicos/políticos). Entretanto, seus benefícios potenciais e sua difusão em toda a região estudada são tão relevantes, que este tipo de controle vem sendo encarado de forma independente, tendo se tornado um conceito instigante para os estudiosos do tema¹⁹. O próprio O'Donnell (2002) trata a *accountability* social como categoria autônoma, embora reconheça que, conceitualmente, ela se insere na modalidade vertical.

Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002), os mecanismos e recursos disponíveis para este tipo de fiscalização incluem a investigação ou mobilização social, acompanhadas de denúncia pública; a denúncia a agências de controle ou a litigância ordinária. Trata-se de um tipo de fiscalização que, comparada às tradicionais, apresenta uma série de benefícios, compensando as debilidades apresentadas pelas outras tipologias. Em relação à *accountability* vertical eleitoral, por exemplo, a social traz diversas vantagens. Primeiramente, não requer amplo consenso a fim de tornar-se efetiva, ao contrário da sanção realizada por meio do voto. Além disso, pode ser realizada a todo tempo – e não somente em época de eleições. Permite também o controle concomitante de uma série de atos do agente político, enquanto na modalidade eleitoral há apenas uma única oportunidade para que o eleitor o sancione ou premie. Finalmente, possibilita a incidência da fiscalização sobre agentes públicos e não apenas políticos. Relativamente ao controle horizontal, a *accountability* social apresenta a grande vantagem de não requerer necessariamente procedimentos formalizados e de dispensar a legitimação para controlar, por vezes restrita, conforme a legislação do local.

¹⁸ No original: “*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de éstos atores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control*”.

¹⁹ Cf. as publicações de Mainwaring e Welna (2003) e Peruzzotti e Smulovitz (2002), com comentários de diversos autores sobre a questão.

A incorporação de atores antes relegados no plano do controle deu ao conceito utilizado pelos professores argentinos uma amplidão inovadora, ressaltando a importância do fenômeno conhecido como a *visibilidade da voz*²⁰, relacionado à capacidade de expor e denunciar atos ilegais mesmo na ausência de competência para a aplicação imperativa de sanção. Como ressaltam Peruzzotti e Smulovitz, acompanhando Schedler (1999), os custos reputacionais dos agentes denunciados são relevantes a ponto de influírem no cálculo prévio acerca das eventuais vantagens da prática de atos irregulares. Além disso, existe sempre o benefício de tornar pública a discussão sobre uma transgressão, antes circunscrita a um âmbito determinado, o que lança luz sobre a questão e a traz ao debate público.

Não deixa de ser importante, também, a possibilidade de que atores destituídos de poderes sancionatórios provoquem as estruturas de *accountability* horizontal, de modo a conferir maior efetividade a suas ações. Este aspecto é considerado crucial porque, como verificado, há um relativo consenso entre os estudiosos acerca da fragilidade do controle intra-estatal na América Latina²¹. A transformação das demandas sociais em administrativas ou legais obriga a um posicionamento formal das agências fiscalizadoras, as quais, em alguns casos, teriam permanecido inertes caso a *accountability* social não as tivesse movido.

A utilização de uma linguagem de direitos e legalidade é considerada por O'Donnel (2002) como uma das vantagens deste tipo de controle. Num ambiente ainda instável democraticamente, como é a América Latina, esta é uma premissa importante, que mantém as demandas dentro dos princípios do Estado de Direito. O autor também salienta que o conceito de *accountability* social traz outra contribuição importante: sua perspectiva republicana, uma vez que o tipo de questão levantada é de caráter geral, visando ao ajuste de comportamentos de agentes públicos/políticos a padrões de legalidade, o que distingue daquelas propostas pelos grupos de interesse ou instituições neocorporativistas.

O controle exercido pela sociedade, entretanto, tem seus perigos: o primeiro deles é a substituição do Judiciário pela mídia, punindo eventuais inocentes – sem direito a defesa – ou poupando eventuais culpados. Neste caso,

²⁰ Peruzzotti e Smulovitz (2002) remetem, para maior aprofundamento sobre a questão da voz, a HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

²¹ Cf. O'Donnel (1992, 1993, 1998), Mainwaring (2003) e Moreno *et al.* (2003).

atenção especial deve ser dada aos direitos e garantias individuais, com a ponderação entre a salvaguarda da imagem do indivíduo e a liberdade de imprensa. Outra ameaça é a super-representação de alguns grupos, afetando assim a igualdade entre os agentes sociais. A necessidade de recursos tais como tempo, informação, acesso à mídia, capacidade de comunicação pública e, por vezes, dinheiro, pode desequilibrar as demandas. A educação política e a facilitação do acesso a informações e aos mecanismos de controle podem fornecer aos setores débeis ou excluídos maiores possibilidades exercício de *accountability* social.

2.2.3

Interações entre as diversas modalidades de *accountability*

Diversos autores têm destacado a importância da interação entre as instâncias de controle, com vistas a um incremento de sua efetividade²². O'Donnel (2002) destaca que a eficácia da *accountability* horizontal pode ser um importante incentivo à social. Por sua vez, a fiscalização promovida pela sociedade tende a estimular a atuação do controle intra-estatal. Além disso, maior incidência de *accountabilities* horizontal e social promove uma qualificação da *accountability* vertical, fornecendo elementos para a reflexão do eleitor quanto à melhor seleção dos agentes políticos. A expectativa depositada por O'Donnel (2002, p. 94) no fenômeno da interação entre os controles como instrumento de consolidação democrática é revelada pelo trecho a seguir:

Sem dúvida, cada dimensão de *accountability* [...] é importante de per si. Porém, estou persuadido de que boa parte dos fenômenos mais interessantes e politicamente mais importantes, assim como dos que mais necessitam de nossas investigações, situam-se nas interações entre estas dimensões. Isto me parece particularmente certo em casos nos quais, como costuma ocorrer na América Latina, várias destas dimensões operam deficientemente. É nestas interações, tanto de indução como de estimulação, onde se pode descobrir oportunidades de avançar na muito necessária democratização em nossos países.²³

²² Cf., por exemplo, Fox (2000), Grau (2002), O'Donnel (2002), Peruzzotti e Smulovitz (2002).

²³ No original: “*Sin duda, cada dimensión de accountability [...] es importante per se. Pero estoy persuadido de que buena parte de los fenómenos más interesantes y políticamente más importantes, se sitúan en las interacciones entre estas dimensiones. Esto me parece particularmente cierto en casos en los que, como suele ocurrir en América Latina, varias de esas dimensiones operan deficientemente. Es en esas interacciones, tanto de inducción como de estimulación, donde pueden descubrirse oportunidades de avanzar en la muy necesaria democratización de nuestros países*”.

Para o O'Donnel, a verticalidade da *accountability* social apresenta uma tendência horizontalizada. Esta opinião parece reforçar sua visão de que a imposição de sanção institucionalizada é essencial ao controle. Grau (2002), da mesma forma, também insiste na necessidade de sanção formal para retificar desvios de conduta de agentes públicos e políticos. A autora salienta que deve haver recursos disponíveis, usados *diretamente* pela sociedade, para sancionar ou forçar a administração pública a reagir ao controle social, citando a América Latina como a única região do mundo onde, durante a década de 90, ocorreram esforços expressos por parte dos Estados para criar órgãos específicos de viabilização do controle exercido pela sociedade. A estudiosa afirma categoricamente que “um desenho inapropriado das sanções pode atentar contra a eficácia do controle social”²⁴ (2002, p. 201). E prossegue de forma ainda mais contundente: “A existência de sanções expressas, assim como a formalização das denúncias e de seus destinatários no seio do Estado, parece ser uma condição necessária para a eficácia do controle social institucionalizado”²⁵ (2002, p. 202). Por isso, a autora acredita que conferir eficácia às sanções, quando necessárias, é mais importante do que criar novos órgãos de controle.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) apresentam uma visão mais branda, considerando que a sanção formal é apenas desejável, mas não imprescindível. A dupla argentina destaca que as interações podem acontecer de forma direta ou indireta. No primeiro caso, as denúncias na mídia e a mobilização agem imputando custos reputacionais e provocando indiretamente as agências controladoras; no segundo, há uma ativação direta destas últimas ou do Judiciário. Este tipo de procedimento pode ser caracterizado como *accountability* horizontal socialmente provocada²⁶. Com efeito, os autores parecem valorizar de forma acentuada possibilidades alternativas de interação fiscalizatória, como, por exemplo, a capacidade de atores isolados ou agrupados de fazer “ruído” suficiente, a ponto de introduzir certos temas na agenda pública, o que já constituiria uma interação frutuosa entre as dimensões do controle. A criação de

²⁴ No original: “*um diseño inapropiado de las sanciones puede atentar contra la eficacia del control social*”.

²⁵ No original: “*La existencia de sanciones expresas, así como la formalización de las denuncias y de sus destinatarios en el seno del Estado parece ser una condición necesaria para la eficacia del control social institucionalizado.*”

²⁶ “Os mecanismos [de *accountability*] social podem também ativar a operação dos horizontais.” (SMULOVITZ e PERUZZOTI, 2003, p. 315. No original: “*Societal mechanisms can also activate the operation of horizontal ones*”).

organizações não governamentais destinadas a monitorar agentes ou instituições públicas, funcionando assim como “guardiões dos guardiões”, também é um cruzamento de controles que independe de sanção direta, mas ainda assim valorizado pelos criadores do conceito de *accountability* social.

De qualquer forma, Peruzzotti e Smulovitz (2002) não deixam de apontar como uma das três estratégias integrantes deste novo paradigma a jurídica, ao lado da mobilizacional e da midiática²⁷. A ativação do Judiciário (e de outras instâncias de controle, inclusive administrativas) a partir da provocação legal, caracteriza a modalidade jurídica. A importância desta estratégia consiste em impossibilitar a resistência das instituições em abordar determinadas questões que prefeririam ignorar. Desta forma, além de conferir um selo de legitimidade aos reclamos da sociedade, obriga à manifestação do Estado. Como ressaltam os autores, trata-se de um dos aspectos da judicialização da política, processo que se caracteriza por um aumento da quantidade de demandas judiciais, resultante da expansão de atores legitimados a peticionar e instituições destinadas a tratar legalmente as questões propostas²⁸. Trata-se de um fenômeno bastante pronunciado em alguns países da América Latina, em especial Argentina e Brasil. As instituições passaram por um revigoramento importante após os processos de transição democrática na região, o que, aliado à criação de mecanismos de controle social pelas novas Constituições destes países, provocou um incremento considerável da litigiosidade.

Seja como for, a interação entre os controles parece não só eliminar as deficiências apresentadas pelos diversos modos de *accountability* quando considerados isoladamente, como também introduzir estímulos de uns sobre os outros, criando assim um círculo virtuoso de controle.

²⁷ A estratégia mobilizacional está relacionada à inclusão de temas relevantes para a comunidade na agenda pública, por intermédio de debates e outras medidas levadas a efeito por associações, movimentos e outros segmentos sociais. A estratégia midiática, por sua vez, refere-se à incorporação, pela mídia, dos assuntos de interesse comum, estimulando assim a discussão pública sobre eles.

²⁸ Embora os autores designem a estratégia como “judicial”, deixam entrever que devem ser nela inseridas todas as ações que, mesmo em âmbito administrativo, tenham a capacidade de formalizar e, eventualmente, produzir sanções diretas ou indiretas sobre os agentes controlados.