

4

Accountability no Brasil

4.1

O Contexto latino-americano

A partir da década de 80, a América Latina surge no cenário internacional como um continente majoritariamente democrático, em razão dos processos de transição ocorridos em diversos países da região, que integraram a “terceira onda” de democratização³⁹. Não tardou a tornar-se claro, entretanto, que seriam requeridos esforços adicionais para consolidar os regimes democráticos locais, o que ficou evidente com as turbulências ocorridas no Haiti⁴⁰, Venezuela⁴¹, Brasil⁴² e Argentina⁴³, entre outras. A tradição autoritária e elitista na região, assim como outros fatores deletérios (profundas desigualdades econômicas e sociais, desequilíbrios macro-econômicos e crises de governabilidade) ameaçavam a recém adquirida estabilidade política. A transição foi, portanto, considerada parcial⁴⁴, na medida em que uma primeira etapa havia sido cumprida (a instalação de governos democraticamente eleitos), mas restava ainda a segunda fase – e mais importante, relativa à consolidação de um feixe de instituições⁴⁵ que garantiriam o exercício da competição política.

Cohen e Arato (1992) classificam a primeira etapa do processo como liberalização e a segunda como democratização propriamente dita. Estas mudanças, segundo os autores, são estreitamente dependentes da “ressurreição da

³⁹ A expressão *terceira onda de democratização* foi cunhada por Huntington (1994) e se refere ao “grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos [...] mais numerosas do que as transições na direção oposta” ocorrida nos 15 anos subseqüentes ao fim da ditadura portuguesa em 1974.

⁴⁰ Golpe de Estado que retirou do poder o governo constitucional de Jean-Bertrand Aristide.

⁴¹ Tentativas de golpes militares sobre o governo de Carlos Andrés Pérez e, posteriormente, sua submissão ao *impeachment* por corrupção.

⁴² *Impeachment* do Presidente da República, Fernando Collor de Mello.

⁴³ Tentativas de golpes militares na Argentina, ocasionadas pela insatisfação das Forças Armadas quanto às acusações por violações aos direitos humanos, durante o governo do Presidente Raúl Alfonsín.

⁴⁴ Cf. O’Donnel (1992) e Moisés (1995).

⁴⁵ Instituições, no dizer de O’Donnel (1992) são padrões interativos regularizados, praticados e aceitos (normativamente ou não) por determinados agentes sociais, gerando assim a expectativa de continuidade destes mesmos padrões. O papel das instituições políticas democráticas é agregar e mediar fatores estruturais, de um lado, e grupos/indivíduos, de outro, organizando assim os interesses da sociedade.

sociedade civil”⁴⁶, fenômeno que se verificou em praticamente toda a região no período, em decorrência da diminuição do medo e dos custos incidentes sobre o exercício da cidadania. A irrupção da mobilização social foi, segundo os autores, o fator crucial para instalação das democracias latino-americanas.

O’Donnel (1992, 1993), entretanto, classifica as democracias locais como “delegativas”, denunciando a baixa densidade de suas instituições políticas. O autor credita esta situação à tradicional centralidade do poder nos países da região, associada às crises econômicas e sociais e ao legado autoritário das décadas precedentes. Tudo isso resulta em visões altamente desagregadas e de curtíssimo prazo por parte das agências responsáveis pela condução dos países, o que se materializa numa intensa atividade legiferante, em oposição à debilidade de implementação de políticas. Neste contexto, não surpreende a hostilidade dos governantes aos mecanismos de *accountability* horizontal, assim como a desmobilização política difusa da população.

Como adverte Moisés (1995), contudo, O’Donnel parece não dar suficiente destaque à cultura política regional enquanto causa de debilidade democrática. O professor brasileiro ressalta as implicações da arraigada tradição patrimonialista e elitista no continente. De qualquer forma, ambos os autores concordam quanto à natureza negociada das transições latino-americanas, em especial da brasileira ⁴⁷, o que mantém elementos autoritários na nova ordem constitucional dos países implicados.

Não obstante o diagnóstico feito por O’Donnel no início dos anos 90, a aceleração dos processos políticos, sociais e econômicos latino-americanos na última década, como, de resto, em todo o mundo⁴⁸, provocou mudanças importantes na região. Peruzzotti e Smulovitz (2002) consideram que a proliferação de movimentos sociais e de escândalos midiáticos constituem formas alternativas de controle dos governantes. Mesmo Cohen e Arato (1992) admitem que, embora a mobilização intensa da sociedade civil dificilmente possa ser sustentada por longos períodos, há uma evidente mudança na cultura política

⁴⁶ Em trabalho posterior, Cohen (2003) define sociedade civil como “uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: pluralidade, publicidade e privacidade”.

⁴⁷ Cf., também, Lamounier (1990), Santos (1993) e Schwartzman (1988).

⁴⁸ Trata-se de um dos efeitos mais destacados da globalização, a qual constitui um processo de intensificação do tráfego, das comunicações e de trocas para além das fronteiras dos Estados nacionais (HABERMAS, 2000).

latino-americana, que passa a incorporar uma identidade coletiva associada ao pluralismo democrático. Acreditam ainda que a própria transição negociada em muitos países da região não pode ser considerada um mal em si mesma, uma vez que permitiu afastar os custos de conflitos potencialmente violentos, o que viabilizou a liberalização e, posteriormente, a irrupção de novos atores e a ativação do espaço público, com a conseqüente possibilidade de mudanças no pacto inicial. Seja como for, o sombrio diagnóstico formulado por O'Donnell tem sido reavaliado até mesmo pelo próprio autor (2002), que reconhece o surgimento de novas formas de *accountability* na região, especialmente no que se refere ao controle social.

4.2

Accountability, cultura e apoio políticos no Brasil

No instigante trabalho *Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português?*, Campos (1990) revela sua perplexidade ao entrar em contato, na década de 80, com o termo de origem anglo-saxã, durante experiência acadêmica transcorrida nos Estados Unidos da América, constatando a ausência do conceito de controle em nossa cultura política. Sua explicação para o fato foi o padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileiros:

As primeiras observações diziam respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, à própria noção de *público*. Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos (Campos, 1990, p. 31).

A autora salientava que somente a cidadania organizada seria capaz de promover um controle governamental efetivo, uma vez que é o comportamento da clientela que condiciona o da burocracia. Por isso, numa sociedade como a brasileira, na qual, além do baixo nível de organização e mobilização, faltava o sentimento de comunidade, o cidadão permanecia como sujeito passivo das

decisões públicas, sem participação ou controle em sua formulação e implementação.

Em estreita correlação com o diagnóstico elaborado por O'Donnel, Campos apontava, à época, a extrema debilidade da sociedade civil no país, ficando a participação subordinada praticamente apenas ao voto, naturalizando-se as situações de desigualdade e subcidadania, encaradas como fatalidades imutáveis. “Na cultura política [brasileira] não há uma tradição de conquista da cidadania. As pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados” (Campos, 1990, p. 37), proclamava a autora, referindo-se à longa trajetória de parasitismo de grupos e indivíduos em relação ao Estado, fomentada, aliás, por este último, como forma de controle das massas. A também característica alternância entre autoritarismo e populismo nada mais seria do que manifestação da distância entre sociedade civil e governo, já que ambas dispensam as instituições.

A debilidade da participação política no Brasil é uma avaliação praticamente unânime entre os autores nacionais⁴⁹. Na doutrina tradicional, as raízes desta deficiência encontram-se na herança ibérica e na reprodução do modelo burocrático estamental no país: “A principal consequência cultural do prolongado domínio do patronato do estamento burocrático é a frustração do aparecimento da genuína cultura brasileira” (Faoro, 1958, p. 269).

4.2.1

Cultura política

A cultura política brasileira é, segundo a interpretação tradicional⁵⁰, um “conjunto rígido de padrões político-culturais, dotado de forte continuidade, combinando traços herdados das raízes ibéricas do país [...] com componentes estatistas e antiliberais resultantes do processo de formação do Estado” (Moisés, 1995, p. 105). Neste contexto, emerge uma sociedade civil estática, incapaz de organizar-se e de interagir com o Estado, o qual se mantém, desta forma, altamente independente e autônomo em relação aos cidadãos. Esta configuração

⁴⁹ Cf., por exemplo, Carvalho (2005), Faoro (1958), Santos (1993) e Schwartzman (1988).

⁵⁰ Dentre os autores filiados a esta interpretação, citados por Moisés (1995), encontram-se Oliveira Viana, Alberto Torres, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Hollanda.

estaria na base de uma burocracia dotada de amplas margens de atuação, sempre a salvo dos mecanismos de controle por parte da sociedade.

Raymundo Faoro (1958) traça o perfil sociológico da formação do Estado brasileiro demonstrando que, já em Portugal, havia uma distinção fraca entre o patrimônio público e o privado. Em análise baseada em Weber, o autor ressalta a dominação tradicional portuguesa, que deu ensejo a um regime patrimonialista, no qual a economia era dependente do Estado. A colonização brasileira foi um empreendimento comercial, destinado não ao povoamento, mas à manutenção do monopólio de comércio de produtos por parte da Metrópole. Neste sentido, a iniciativa particular era desestimulada mediante um fiscalismo arbitrário, o que resultava em prevalência absoluta do governo na atividade econômica. A partir disso, a racionalização e complexidade crescente dos negócios públicos deram origem a um quadro administrativo hipertrofiado, que o autor classifica como estamento burocrático.

A característica predominante do estamento português foi a permanência secular, resultante da atrofia do desenvolvimento industrial. Com efeito, durante todo o período em que manteve suas colônias, a nação portuguesa funcionou basicamente como entreposto comercial – atividade esta inteiramente dominada pela Coroa, que sufocava a iniciativa particular. Conseqüência lógica foi a transposição deste modelo ao território brasileiro, o que se agravou após a transmigração da Corte, em 1808⁵¹.

Segundo Faoro, o *ethos* característico do estamento é a pretensão a privilégios, que resultam em estimação social. Como a nobreza burocrática não é apenas elite política, mas fonte de padrão ético para o povo, dissemina-se a avidez predatória, especialmente no que se refere aos cargos públicos, bem como a toda sorte de liberalidades oriundas do erário. A função pública é um instrumento regalista e o cargo, uma fonte de consideração social e de participação no monopólio do mando. Consolida-se, assim, um Estado marginal ao povo e à sociedade brasileiros.

⁵¹ Não obstante o crescimento do estamento burocrático no Brasil com a vinda da família real, Faoro admite o afrouxamento do controle sobre as atividades particulares no período, destacando a irracionalidade de ambas as tendências. De qualquer forma, segundo o autor, a iniciativa privada era, aqui, dependente do Estado, interditando assim o florescimento de uma sociedade civil autônoma.

A supremacia governamental assentava-se na tutela econômica da nação, por meio de proteções alfandegárias, garantias de fornecimento às entidades públicas e concessão de empréstimos do tesouro. O governo era o maior fornecedor de capitais e o maior comprador de mercadorias. Afirma Faoro que “fora da órbita do Estado, as fortunas não medravam, incapazes de passar da mediocridade mediada” (1958, p. 218).

Mesmo nos grandes momentos de sua história, o Brasil não foi capaz de romper com este modelo. Na Independência e nos acontecimentos que a precederam, a emergência de uma facção liberal, originada principalmente na nobreza rural, não logrou impedir a transação entre os setores hegemônicos, o que manteve o forte poder centralizado, com a predominância do imperador, justificado pelo poder moderador. É verdade que a facção rural iria se fortalecer e formar as oligarquias locais, cujo germe se encontrava já nas capitanias hereditárias, inaugurando assim o conflito cíclico e permanente entre os poderes central e local, entre Federação e União.

Enquanto na Independência a obsessão pela unidade política evitou a descentralização, os altos lucros agrícolas do final de década de 80 do século XIX fizeram ressurgir a nobreza rural, trazendo à tona novamente a reivindicação federativa. A ruptura entre monarquia e exército, o qual saíra fortalecido da Guerra do Paraguai, apressou a derrocada do Império.

Em todos estes movimentos, a sociedade civil praticamente não se manifestou. Afirma Carvalho (1989), reportando-se a Aristides Lobo, que o povo assistiu à proclamação da república bestializado. Ao contrário do que aconteceu na França, com a tríade iluminista e a declaração de direitos, e nos Estados Unidos da América, com os pais fundadores, a República brasileira não conseguiu formar seu próprios mitos, falhando, mais uma vez, na tarefa de estimular o sentimento de nacionalidade.

Evidentemente, há outras múltiplas razões para esta debilidade. Carvalho (2005) traz à tona motivos históricos, como a escravidão, que segmentou a sociedade em dois grandes grupos opostos, inviabilizando a consolidação de um ideal comum e a noção de direitos civis, essenciais para a formação da cidadania. A ausência de um programa de inserção social e econômica dos escravos egressos aumentou a disparidade entre os dois grupos, constituindo uma das raízes históricas da desigualdade que caracteriza o país.

A incidência heterogênea da lei no território nacional, provocada pela existência de instâncias paralelas de poder - como os latifúndios na zona rural (capitaneados pelo senhor rural) e as áreas pobres na zona urbana (chefiadas pelo comando criminoso local) – é igualmente considerada um obstáculo à formação de uma identidade nacional baseada na cidadania.

A preferência pelo governante populista, messiânico e distribuidor de benefícios é também recorrente na tradição brasileira, tendo Getúlio Vargas como expoente máximo desta tendência, que, aliás, remonta aos tempos coloniais, na figura do soberano dadivoso.

Este tipo de configuração social teria gerado um sistema institucional híbrido no Brasil, caracterizado, segundo categorias formuladas por Max Weber e Roberto DaMatta, sintetizadas por Vieira *et al* (1982), por uma burocracia que “apresenta algumas características da estrutura de dominação racional-legal de tipo puro, conservando ainda uns aspectos do patrimonialismo” (p. 7). Neste sentido, a impessoalidade, isto é, a burocracia purificada de elementos pessoais e emocionais, resultando na supremacia do princípio da igualdade, não é, segundo o autor, um valor dominante em nosso meio. O mesmo acontece com a racionalidade, cujo critério funcional é a eficiência, embora esta freqüentemente apareça expressa formalmente nas leis. A ausência de distinção entre o domínio público e privado é evidenciada na distribuição de cargos e favores como forma de manutenção de coalizões, uma vez que o componente ideológico sempre se mostrou insuficiente para aglutinar apoios políticos. Como resultado desta configuração, a sociedade apresenta características de heterogeneidade cultural, social e econômica; superposição de funções governamentais e formalismo extremo, com diferenciação entre as normas prescritas e as atitudes concretas dos governantes e cidadãos.

Este “híbrido institucional” provoca o descrédito em relação aos ritos e instituições poliárquicos, ensejando formas alternativas de navegação social, que chegam a ser consideradas como traços identitários nacionais. É o caso do “jeitinho brasileiro”, processo utilizado para resolver dificuldades, a despeito do conteúdo das normas, códigos e leis⁵². Trata-se, portanto, de um mecanismo muito próximo à corrupção⁵³.

⁵² Rosenn (1998, p. 12-13) afirma: “Vários autores têm observado que a diferença entre o direito escrito e o aplicado na prática é notoriamente grande na América Latina. A peculiaridade no Brasil

Rosenn (1998) destaca, seguindo a interpretação sociológica tradicional, que o “jeito” tem raízes na herança política e cultural portuguesa: uma ordem jurídica irracional, interpretada empiricamente, associada a baixas expectativas de um desempenho administrativo eficiente e orientado ao interesse público, assim como à proliferação de instâncias locais de poder e ao alto senso de familismo, conjugado com o sentimentalismo, culminando tudo isso com o desenvolvimento de uma habilidade especial para a conciliação. Estas mazelas se perpetuam na contemporaneidade, mediante práticas como o empreguismo, a ineficiência administrativa, a profusão de normas de todo tipo (especialmente das medidas provisórias) e a deficiência do sistema forense.

Embora reconheça que a prática disseminada do “jeito” gera um custo para o país, salientando que a corrupção introduz um elemento de irracionalidade no processo de desenvolvimento nacional, Rosenn reconhece seu papel positivo, na medida em que permite contornar obstáculos burocráticos, legais e institucionais a preços relativamente baixos. Ao mesmo tempo em que desafia a estabilidade do sistema legal, ao introduzir elementos de pessoalidade, contribui, paradoxalmente, para a estabilidade e a previsibilidade, uma vez que se mostra como recurso sempre disponível, não obstante as situações eventualmente desfavoráveis criadas pela lei. Trata-se, portanto, de mais um mecanismo de negação do conflito, permitindo evitar as tensões que ameaçam romper violentamente o tecido social.

Não obstante, entretanto, a força da herança patrimonialista, clientelista, populista e da apatia política que caracterizaram a maior parte da história brasileira, Moisés (1995) destaca uma inflexão em nossa cultura cívica, como resultado do processo de transição verificado na década 1975-1985. Neste período, dois fenômenos produziram um amplo consenso acerca dos valores democráticos: o compromisso de parcelas da elite política com este regime e a generalização da avaliação positiva da democracia por diversos setores da sociedade.

Vários fatores contribuíram para esta mudança, como a aversão ao autoritarismo estatal; a manutenção, ainda que frágil, da oposição partidária; as

é que essa prática de desvio das normas legais para alcançar o fim desejado elevou-se de um modo tal, que resultou na criação de uma instituição paralegal altamente cotada conhecida como ‘o jeito’”.

⁵³ Há autores que tendem a não associar o “jeito” à corrupção, como Roberto DaMatta e Livia Barbosa. É comum, entretanto, a convicção acerca de seu caráter de paralegalidade.

crises econômicas externas que marcaram o período e a acelerada modernização econômica e social. Este quadro permitiu, segundo Moisés, a emergência de novos padrões político-culturais no Brasil. O autor afirma que

o complexo de atitudes e de orientações para a ação que caracteriza a atual cultura política brasileira não é tão rígido quanto a literatura mencionada faz crer; [...] a partir da experiência do autoritarismo e da crise política que lhe correspondeu, mudanças extremamente importantes estão ocorrendo nos padrões político-culturais vigentes no país (Moisés, 1995, p. 109).

O autor salienta a formação de uma opinião pública mais atenta aos processos políticos, mais consciente de sua influência sobre estes fenômenos, mais afeita às instituições poliárquicas e dotada de uma adesão normativa maior ao regime democrático. “[M]esmo se incompletas, essas mudanças afetaram profundamente a cultura política tradicional do país”, afirma Moisés (1995, p. 110), reconhecendo, entretanto, a heterogeneidade da distribuição destes fenômenos sobre a população brasileira, o que provoca a emergência efetiva de subculturas políticas concorrentes.

Uma importante contribuição para a mudança da cultura política no Brasil foi, segundo Dagnino (1998), a emergência dos movimentos sociais⁵⁴, fenômeno observado em toda a América Latina nas últimas décadas. A partir da reivindicação por direitos, num ambiente de autoritarismo, estes movimentos provocaram a redefinição da noção de cidadania, ampliando o conceito de democracia, antes direcionado ao regime (exigência de eleições periódicas e livres de governantes), para a sociedade como um todo. Esta mudança cultural possibilitou o surgimento de uma rede significativa de cidadãos críticos no Brasil, representando uma ruptura, ainda que parcial, nas relações políticas anteriormente prevalentes, centradas no favoritismo, no clientelismo e na tutela. A autora salienta que

Não é contraditório enfatizar estas experiências de intervenção popular no Estado depois de ter salientado a importância da sociedade civil e da transformação cultural como espaços cruciais da luta política para a construção da cidadania. Estas experiências mostram mudanças não só nos modos de decisão intra-estatais, mas também nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Além disso, não há dúvida de que elas expressam e contribuem para

⁵⁴ Segundo a autora, a noção de movimentos sociais está ligada à produção e circulação de um campo comum de referências para a ação coletiva e a contestação política (DAGNINO, 1998).

reforçar a existência de sujeitos-cidadãos e da cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante no governo da cidade. Mais ainda, este tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos, onde interesses comuns e privados, especificidades e diferenças podem ser expressos, discutidos e negociados (DAGNINO, 1998, p. 51)⁵⁵.

A ampliação do debate político foi uma das características centrais do movimento de reconfiguração da cultura política brasileira. O ponto culminante deste processo foi, segundo Souza e Lamounier (1990), a elaboração da Constituição Federal de 1988. Segundo os autores, a atual Lei Maior foi elaborada num ambiente altamente conflitante e socialmente mobilizado. “Em retrospecto, pode-se dizer que o processo constitucional e as discussões que ele inspirou alargaram notavelmente o âmbito do debate político no país e acentuaram a relevância dos temas levados á atenção dos cidadãos” (Souza e Lamounier, 1990, p. 83).

Na avaliação da dupla de pesquisadores, a nova Constituição foi fruto de um consenso básico acerca da necessidade de mudanças profundas, as quais, entretanto, não se articularam em torno de um único eixo. O texto constitucional reflete, assim, esta disparidade de expectativas.

Uma primeira perspectiva é aquela que rejeita de forma radical o passado, assumindo uma postura “anticolonial” e enfocando a desigualdade e a pobreza generalizadas no país. Uma das principais mudanças provocadas por este estrato foi a legitimação dos grupos sociais como agentes de práticas diversas, antes reservadas apenas aos indivíduos. É ainda este segmento que luta pela prevalência dos direitos e garantias individuais e coletivos e pela valorização de categorias antes discriminadas (como as famílias não formalizadas pelo casamento ou os silvícolas) e, especialmente, pela distribuição ampla de direitos sociais aos trabalhadores urbanos e rurais.

Um segundo estrato teve como referência (positiva ou negativa) a concepção nacionalista-desenvolvimentista, ou o legado da era Vargas. A partir

⁵⁵ No original: “It is not contradictory to emphasize these experiences of popular intervention in the state after having emphasized the importance of civil society and cultural transformation as crucial spaces of political struggle for the building of citizenship. These experiences show changes not only in the models of decisionmaking within the state but also in the forms of relationship between state and society. In addition, there is no doubt that they express and contribute to reinforcing the existence of citizen-subjects and of a culture of rights that includes the right to be a coparticipant in city government. Moreover, this kind of experiences contributes to a creation of public spaces, where private and common interests, specificities and differences can be exposed, discussed, and negotiated”.

desta influência consolidaram-se práticas tradicionais, como a prevalência do Poder Executivo em relação aos outros dois, resultado dos elementos plebiscitários e carismáticos do presidencialismo brasileiro. Vale destacar que, embora a chamada Comissão Afonso Arinos⁵⁶ tenha proposto um modelo parlamentar heterodoxo, esta sugestão não foi acolhida, constituindo um ponto central dos conflitos nos debates⁵⁷. O triunfo presidencialista carrou outras decisões correlatas em matéria eleitoral, mantendo-se a proporcionalidade e a proliferação partidária.

Ainda relacionado ao legado Vargas, algumas inovações foram introduzidas, mas de forma tímida. A Constituição de 1988 procurou, por exemplo, dotar os sindicatos de maior autonomia, embora mantendo os requisitos de concessão de autoridade e de base sindical, o que produz um padrão neo-corporativista. Do mesmo modo, a intervenção do Estado na economia foi mitigada, mas de forma insuficiente, gerando a necessidade de reformas posteriores.

O terceiro e último estrato das forças que influenciaram a elaboração da Constituição Cidadã⁵⁸ foi o anti-autoritário. A avaliação crescentemente positiva da democracia participativa durante o período de transição provocou a inclusão de diversos mecanismos de participação no texto constitucional. A iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a extensão do direito de voto aos maiores de 16 anos, a legitimação judiciária de agentes coletivos e os mecanismos de controle governamental são exemplos desta tendência.

O cenário conflitivo, mas que acomodou, de alguma forma, as aspirações concorrentes durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, produziu, segundo Souza e Lamounier (1990), um texto altamente simbólico: “mudanças

⁵⁶ Trata-se da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída por meio do Decreto nº 91.450, de 18/07/1985, composta de cinquenta membros, os chamados notáveis, cuja tarefa “consistia em desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da Nação brasileira. A Comissão, cujo presidente veio a ser o insigne jurista Afonso Arinos de Melo Franco, não se limitou ao cumprimento dos objetivos estritos para os quais fora estabelecida oficialmente, senão que seguiu os caminhos da célebre Comissão do Itamaraty e se empenhou na missão de elaborar um anteprojeto constitucional, documento ultimado e entregue ao presidente da República em 18 de setembro de 1986” (BONAVIDES, 1991, p. 453).

⁵⁷ Segundo Tavares (1991, p. 82), o texto elaborado pela Comissão “propunha um sistema semiparlamentarista de governo, um dos pontos mais fortes, segundo muitos, para que o Presidente Sarney não o encaminhasse à Assembléia Constituinte [...], enviando-o para o Ministério da Justiça”.

⁵⁸ Esta qualificação foi utilizada pela primeira vez pelo deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, no discurso proferido no Congresso Nacional em 5 de outubro de 1988, quando da promulgação do Texto Fundamental.

nos critérios de legitimidade subjacentes a uma série de ações políticas, administrativas, judiciais e outras, abrem caminho para a futura transformação das relações de poder” (p. 101).

4.2.2

Apoio político

A década que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi de turbulência institucional intensa, como avalia Moisés (1995), atribuindo o fenômeno a fatores como a performance governativa insuficiente e o bloqueio das demandas democráticas. Mas, ainda assim, segundo o autor, “as reações do público às transformações políticas dos anos 70 e 80, foram [...] mais favoráveis do que se supunha” (p. 116). Analisando dados colhidos junto à população, o autor destaca que, nos vários níveis examinados, o apoio à democracia não foi prejudicado. Aumentou o número de interessados na atividade política e a preferência pela democracia como regime cresceu. Os princípios democráticos também foram positivamente avaliados pela população. Isto demonstra um ganho em apoio difuso no país. O que parece importante destacar, entretanto, é a persistência da avaliação negativa da performance governamental, demonstrando a fragilidade do apoio específico. Foi constatada uma tendência geral de rejeição aos políticos e ao modo de funcionamento de algumas instituições. Por outro lado, os segmentos dotados de maior nível educacional mostraram-se mais envolvidos na política e ao mesmo tempo menos deferentes em relação às autoridades, variando de forma inversa o desempenho das camadas menos favorecidas.

Segundo o autor, este quadro revela uma reserva suficiente de apoio difuso, que compensa o nível baixo de apoio específico, tudo indicando uma dualidade de forças resultantes do processo de transição “misto” no Brasil, com a persistência de elementos do passado conjugados a novos mecanismos poliárquicos.

Santos (1993) corrobora este diagnóstico, interpretando as razões da desordem no país a partir da convivência destas duas esferas, constituídas por parcela da população afeita a comportamentos poliárquicos e outra vivendo à margem das instituições. Este seria um dos fatores contribuintes para a incapacidade governativa que assolou a Nação durante a década de 80. A

existência de um enorme contingente populacional vitimado por formas diversas de violência pública e privada ensejaria a negação do conflito (tão enraizada na sociedade brasileira) como estratégia de preservação. A par disso, uma cultura cívica estranha às instituições da poliarquia, carente de expectativas e demandas quanto à eficácia estatal e inteiramente desmobilizada explicaria os fracassos de políticas e planos governamentais no país.

Santos alerta para o fato de que, no Brasil, o sentimento de futilidade dos sacrifícios individuais (assim considerados em vista da ausência de políticas públicas que os recompensem) provoca a deterioração da credibilidade das normas, fomentando comportamentos de descrença generalizados e destituindo a arena pública de qualquer caráter simbólico positivo. Seu diagnóstico final é ácido:

Difícil saber se foi o híbrido institucional brasileiro que deu origem à cultura, se o inverso, ou se se alimentaram recíproca e permanentemente. Cruamente falando, o que se descobriu foi a existência de um Estado altamente regulatório, criador de grupos de interesse rentistas, que não consegue fazer-se chegar, enquanto Estado mínimo, à vasta maioria da população. Esta, por seu turno, recusa as instituições centrais das poliarquias – partidos, sindicatos, associações – e até mesmo as instituições que justificam o Estado – a justiça e a polícia como garantidoras da lei (Santos, 1993, p. 114).

O pessimismo do cientista político quanto ao fraco desempenho cívico dos brasileiros mesmo após a transição democrática é corroborado por diversos autores, especialmente em trabalhos publicados na década de 90, embora esta diagnose freqüentemente venha acompanhada de certa expectativa quanto a mudanças potenciais. A lenta estruturação de uma camada de cidadãos críticos é o ponto crucial em que se apóiam as esperanças destes estudiosos⁵⁹. Incentivada – e retroalimentada – por este fenômeno, a expansão dos mecanismos de participação e controle democráticos estabelecidos no Texto Fundamental de 1988 é considerada como um possível ponto de inflexão da tendência à anemia cívica que tem caracterizado a sociedade civil no Brasil desde os tempos de colônia.

⁵⁹ Neste sentido, além de Santos (1993), cf. Avritzer (2002), Vianna (2003), Vianna e Burgos (2003).

4.3

Accountability na Constituição Federal de 1988

O impacto mais visível das transformações oriundas da Constituição Cidadã, segundo Cavalcanti e Sadek (2002), é a diminuição significativa entre o Brasil legal e o real, fenômeno que decorre não só do reconhecimento formal de uma série de direitos, mas também da ampliação do potencial para sua apropriação efetiva. Cittadino (2003) também destaca como um dos aspectos do constitucionalismo democrático a concretização da Constituição, mediante a ampliação de seu círculo de intérpretes, especialmente para garantir a efetividade dos direitos assegurados pelo Texto Fundamental. Assim, Constituição de 1988 teve como mérito a incorporação da linguagem dos direitos, resgatando sua força normativa, fazendo daí surgir uma tendência de reencantamento, ainda nas palavras de Cittadino. A autora destaca a criação, pelo próprio ordenamento constitucional, de “uma série de instrumentos processuais-procedimentais que, utilizados pelo círculo de intérpretes da Constituição, possam vir a garantir a efetividade dos direitos fundamentais” (Cittadino, 2003, p. 32), com prioridade para o dever de ação sobre o de abstenção estatal. É relevante ainda o papel crucial das instituições neste movimento, uma vez que de sua operosidade dependerá, em grande parte, o grau de efetivação dos direitos conferidos constitucionalmente. Neste sentido, Cittadino reconhece uma tendência de judicialização da política, também verificada em muitas outras democracias, cuja principal característica é a expansão do poder dos tribunais, em decorrência da forte pressão e mobilização política da sociedade.

É nesta chave de interpretação que melhor se insere a análise da *accountability* no Texto Fundamental. Segundo Vianna (2003), a judicialização da política pode ser entendida como uma reação à tensão entre a democracia institucionalizada, em processo de consolidação, e a democracia efetiva, que experimenta um déficit de funcionamento. A principal característica desta assimetria seria a prevalência do Executivo sobre o Legislativo, identificada tanto nas práticas de cooptação como de hipertrofia legiferante daquele, minando, assim, o debate público. A judicialização da política (ou, nas palavras de Peruzzotti e Smulovitz, a mobilização legal) surge como alternativa ao insulamento decisório do Poder Executivo, caracterizando-se como

um movimento crescente por parte da sociedade civil, das minorias políticas a organizações sindicais, quando não de simples cidadãos, no sentido de recorrerem ao Poder Judiciário contra leis, práticas da Administração ou omissões quanto a práticas que dela seria legítimo esperar, originárias tanto do Executivo quanto do Legislativo (Vianna, 2003, p. 10).

Vianna destaca assim o papel do Judiciário como agência de *accountability*, ao qual se pode acrescentar as demais instituições envolvidas nos processos de alteração impositiva do comportamento dos governantes a fim de compatibilizá-los com as demandas da sociedade. Este fenômeno configura um dos efeitos da irrupção da soberania complexa, em que, às formas tradicionais de representação (por designação eleitoral), alia-se a representatividade funcional, derivada da Constituição e composta pelos atores que falam, agem e decidem em nome do povo, como sugerem Vianna e Burgos (2003). Na Constituição Federal de 1988, a representação funcional não só é ampliada, como a ela são incorporados novos componentes, deslocando-se a prevalência estatal de seus integrantes em direção a uma expansão da participação de cidadãos, entidades e organizações da sociedade civil.

Os autores salientam ainda que, diferentemente do que aconteceu em outros países, os institutos da revolução processual, no Brasil, são provenientes de uma intervenção do Legislativo (mais precisamente, da Assembléia Nacional Constituinte) e não do ativismo judicial. Nesta linha interpretativa, verifica-se que a Constituição Cidadã inaugurou uma etapa sem precedentes no que se refere às *accountabilities* horizontal e social. Não só foram significativamente ampliados os agentes habilitados ao seu exercício, como novos mecanismos para sua efetivação foram criados, privilegiando assim o controle como uma das preocupações centrais no que se refere ao exercício da atividade governamental.

4.3.1

Accountability vertical

A Constituição Federal de 1988 expandiu de forma significativa o universo dos eleitores habilitados a votar, ao conferir direito facultativo de voto aos analfabetos e jovens entre 16 e 18 anos (art. 14, § 1º, inciso II). A par disso, a lisura dos processos de votação, garantida por uma Justiça Eleitoral atuante,

também poderia apontar para um fortalecimento deste tipo de *accountability* vertical.

Este quadro, entretanto, não significou um aprimoramento do controle mencionado. Com efeito, o sistema eleitoral estabelecido pela Constituição Federal de 1988 impõe severas dificuldades ao seu exercício.

Na proposta apresentada pela Comissão Afonso Arinos, figurava um sistema de governo semiparlamentarista, que, segundo o julgamento dos integrantes, eliminaria os entraves originados pela combinação perversa de dois elementos irreconciliáveis e impeditivos da efetividade decisória: o presidencialismo plebiscitário e a fragmentação partidária. Disputas intensas durante os debates e, em especial, a resistência do então presidente José Sarney, assim como o agrupamento de forças diversas em torno da tese presidencialista, levaram ao colapso da proposta elaborada pela Comissão. Na esteira desta decisão, foram mantidas também a sub-representação dos Estados (art. 46) e a possibilidade de proliferação partidária, uma vez que nenhum mecanismo de bloqueio foi instituído. Numa última tentativa de salvar o sistema parlamentar, foi subscrita emenda que resultou na introdução do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo a realização de plebiscito para a definição da forma e do sistema de governo pelos eleitores, tendo aquele, entretanto, resultado em novo fracasso para os ideais parlamentaristas.

Desta forma, os sistemas de governo e eleitoral brasileiros associam elementos que tornam extremamente difícil a governabilidade, visto que o Chefe do Executivo governa sem necessariamente contar com o apoio da maioria dos parlamentares. Esta condição é uma das características do presidencialismo de coalizão⁶⁰, em que benefícios políticos, burocráticos ou de outra natureza são oferecidos aos membros do Legislativo como forma de captar apoio às propostas do Executivo e viabilizar as condições para o exercício do governo. Dentre os benefícios citados, incluem-se a distribuição de cargos públicos e a liberação de recursos orçamentários. Segundo Lamounier (2005, p. 240), “o lubrificante da prática brasileira de coalizões é o fisiologismo”.

⁶⁰ A expressão *presidencialismo de coalizão* foi cunhada por Abranches (1988, p. 21), indicando o caso singular do Brasil que, “além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial [cujo traço distintivo é a hegemonia do Presidente da República], organiza o Executivo com base em grandes coalizões”.

Avritzer (2002) salienta os efeitos nocivos para a *accountability* resultantes deste tipo de relacionamento entre os dois Poderes, avaliando criticamente o processo de redemocratização enquanto ruptura com o clientelismo anteriormente vigente. Para o autor, a necessária mudança de paradigma não aconteceu neste campo.

No que se refere Legislativo, os parlamentares perseguem a aprovação de emendas ao orçamento, visando a angariar maior apoio político de suas bases, ao preço de provocar a dispersão e a ineficiência na aplicação de recursos⁶¹. O voto oferecido pelo eleitor é, assim, calculado não em termos de desempenho político, mas de quantidade de recursos direcionada a interesses de grupos específicos⁶². Esta interpretação é compatível com a crítica de Lamounier (2005), no sentido de que a proliferação partidária dificulta o acompanhamento – e até mesmo a percepção ideológica – do comportamento dos parlamentares, que, desta forma, escapam a avaliações não-rentistas e não-imediatistas. O transfugismo, ou infidelidade partidária, é também, ainda segundo Lamounier, mais um elemento a dificultar a visibilidade e transparência da posição do representante político, com reflexos nocivos para a *accountability* eleitoral.

No que se refere ao Executivo, a situação pode ser ainda mais complexa, apontando, em todo caso, para uma autonomia desmedida do Presidente da República, tornando praticamente ausente a condição de representatividade. Além das barganhas necessárias à manutenção do apoio parlamentar, discutíveis *prima facie* sob o ponto de vista da compatibilidade com o interesse público, uma vez que tendem a privilegiar critérios de pessoalidade, outras questões se colocam. Figueiredo e Limongi (2001) salientam a absoluta preponderância do Executivo em face do Legislativo, uma vez que a capacidade efetiva de bloqueio dos parlamentares é restringida pelo voto de lideranças e outros mecanismos regimentais, assim como pela iniciativa privativa de matérias conferida ao Chefe do Executivo pelo art. 61, § 1º da Constituição Federal, especialmente no que se refere ao orçamento. O recurso às Medidas Provisórias também esvazia o debate público, conferindo poderes e autonomia assimétricos ao Presidente da República.

⁶¹ Este tipo de prática é gerado pelas peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro, que estimula o voto personalizado (cf. Nicolau, 2006), muito embora as eleições proporcionais funcionem com base no sistema de lista aberta, em que os votos distribuídos aos candidatos inscritos são contabilizados por partido.

⁶² Este fenômeno é designado por Fox (2000) como *accountability* vertical reversa, em que os representados passam a depender da vontade dos representantes – e não o contrário.

Este quadro em nada difere daquele definido por O'Donnell (1992) como democracia delegativa. E se a principal característica desta configuração é a ausência de *accountability* horizontal, Moreno *et al* (2003) lembram que a deficiência dos controles intra-governamentais interfere negativamente no eleitoral, uma vez que desestimula a divulgação e apuração de infrações, face à cumplicidade dos atores que antes deveriam fiscalizar-se. Nestas condições, o eleitor padece de falta de informações que freqüentemente influem sobre a qualidade do voto oferecido. Neste sentido, Figueiredo (2001) adverte:

o fato de o Congresso não funcionar como um contrapeso à ação do Executivo pode afetar a prestação vertical de contas. Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos (Przeworski, 1996:32). A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.

4.3.2

Accountability Horizontal

Embora conceitualmente o controle intra-estatal possa incidir sobre qualquer indivíduo, ente ou órgão governamental, os estudiosos do tema parecem privilegiar uma abordagem voltada para a fiscalização dos atos do Poder Executivo, especialmente nos países presidencialistas⁶³, o que pode ser explicado por sua intensa predominância na agenda política destas nações. O'Donnell (1992) parece inclusive considerar a autonomia de ação do chefe do Executivo como uma das principais características das democracias delegativas.

Por outro lado, as principais condições de *accountability* para os demais Poderes são, em relação ao Legislativo, o controle vertical eleitoral e, para o Judiciário, o império da lei, ou o princípio da legalidade (cf. Fox, 2000). Diversas garantias para o funcionamento destes mecanismos encontram-se presentes no atual Texto Maior. O parlamento é controlado, de modo precípua, pela *accountability* vertical eleitoral. Em relação ao Judiciário, os institutos do devido processo legal (art 5º, incisos LIV e LV), do juiz natural (art 5º, inciso LIII), do

⁶³ Cf., por exemplo, Avritzer (2002), Figueiredo e Limongi (2001), O'Donnell (1992, 1998), e Vianna (2002).

acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV), da necessária fundamentação das sentenças (art. 93, inciso IX), assim como o princípio da legalidade, além das garantias e modo de seleção dos magistrados (art. 92 e seguintes), procuram viabilizar a submissão à lei, corolário do Estado de Direito estabelecido no art.1º da Carta Cidadã⁶⁴.

A análise do texto constitucional de 1988 revela, entretanto, a manutenção, em muitos aspectos, da tradicional predominância do Executivo sobre os demais Poderes. Não obstante, é inegável, a par disso, a enorme expansão dos mecanismos de controle horizontal sobre esta função estatal. Este cenário, aparentemente paradoxal, alinha-se a uma tendência mundial, segundo Pessanha (2003, p. 178):

Embora o constitucionalismo permaneça vivo no mundo moderno na defesa da pluralidade, diversificação das autoridades e na promoção de direitos, não restam dúvidas de que o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século 20. [...] Novos mecanismos de controle, novos processos de *accountability*, entretanto, tendem a reforçar o aparato fiscalizador das ações dos gabinetes executivos.

No Brasil, o receio do legislador constituinte quanto a possíveis bloqueios ao longo do processo de mudança política, social e econômica tão urgente ao país levou não só a um fortalecimento das modalidades política e funcional da representação, como à decisão de torná-las complementares. É neste sentido que Vianna e Burgos (2003) interpretam a quase proliferação de entidades e procedimentos destinados a fortalecer o controle das autoridades.

Naquilo que O'Donnel (2003) denomina de sistema de balanceamento⁶⁵, o Poder Legislativo tende a figurar como ator privilegiado em relação ao Executivo. No Brasil, entretanto, isto acontece principalmente por meios alternativos. Como salienta Figueiredo (2003), a fiscalização privativa dos parlamentares sobre o Executivo – ou a imposição institucional de freios e contrapesos - conforme prevista na Constituição Federal, tem levado a um excesso de iniciativas em contraposição a uma debilidade de resultados. É o que acontece nos casos das

⁶⁴ Não obstante este desenho institucional, a necessidade de maior controle do Judiciário figurou como um dos motivos para as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45/04, que, em linhas gerais, visa a aumentar a transparência daquele Poder, assim como dar celeridade à sua atuação e ampliar o acesso à justiça. Dentre as medidas mais importantes da Emenda, encontra-se criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão com funções de fiscalização, planejamento e controle do Judiciário.

⁶⁵ A referência é ao sistema de freios e contrapesos, em que um Poder limita os demais.

Comissões Parlamentares de Inquérito, instituídas na forma do art. 58, § 3º da CF/1988 e outros modos de controle, como a convocação para comparecimento e esclarecimentos (art. 50), as aprovações e autorizações a atos do Executivo (art. 49) e a fiscalização financeira e orçamentária (art.70). Fenômenos como a iniciativa privativa de leis (art. 61, § 1º da CF/1988), a possibilidade de formulação de pedido de urgência (art. 64, § 1º da CF/1988) e a edição de medidas provisórias (art. 62 da CF/1988), assim como as limitações de um Legislativo sujeito aos efeitos negativos do presidencialismo de coalização são salientados como fatores contribuintes para a assimetria entre os Poderes, dificultando a *accountability*. Sucessos indiretos, entretanto, são apontados, como a ação conjunta com outras instituições (como o Ministério Público, por exemplo) e a divulgação de informações à população sobre as condutas do governo. Vianna e Burgos (2003), por sua vez, destacam a predominância de parlamentares na legitimidade ativa das ações populares⁶⁶ propostas dentro de determinado universo pesquisado, concluindo que o fenômeno se insere no movimento de judicialização da política e que tem servido como forma de *accountability* de minorias parlamentares. A propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103 da CF/1988) tem se prestado também ao controle do Executivo, em especial por parte dos partidos de oposição.

O papel do Poder Judiciário é considerado crucial no sistema de *accountability* horizontal. Esta centralidade decorre do fato, salientado por O'Donnel (2003), de que são os tribunais os atores a tornarem executivas as sanções impostas aos agentes públicos/políticos cuja conduta foi considerada inadequada.

Ao lado do evidente crescimento do número de conflitos judiciais decorrente da expansão da legitimação e dos meios de acesso à justiça, verifica-se também uma tendência de maior ativismo judicial por parte dos magistrados, o que tem levado a uma preponderância inédita do Poder Judiciário no cenário político nacional.

O controle jurisdicional da atividade administrativa no Brasil obedece ao sistema de jurisdição única e tem como principal dispositivo estruturante o art. 5º,

⁶⁶ As ações populares são regidas pela Lei nº 4.717/65 e constituem o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para alcançar a invalidação de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal ou de pessoas jurídicas subvencionadas com recursos públicos.

inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 (submissão de lesão ou ameaça de lesão à apreciação judicial), além dos princípios que regem a atividade administrativa, expostos no art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). A par disso, o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular) e o art. 129, inciso III (atribuição expressa de legitimidade para a ação civil pública ao Ministério Público) representam importantes avanços para o exercício do controle jurisdicional, ao ampliarem a legitimação ativa, providência essencial, já que o Judiciário somente age por provocação.

No que se refere às agências com atribuições de controle, ainda na concepção de O'Donnel (2003), figura destacadamente na Constituição Federal de 1988 o Ministério Público, principal ator da representação funcional na opinião de Vianna e Burgos (2002). Sua função como integrante do sistema de *accountability* horizontal é salientada ainda por Cavalcanti e Sadek (2002), que consideram a instituição como uma das responsáveis pela expansão da ordem democrática no país, especialmente no que se refere à função de controle, em contraposição a sua atuação pretérita, antes notadamente criminal. A proteção dos direitos coletivos e difusos, assim como os das minorias, por intermédio, principalmente, da ação civil pública⁶⁷, conforme consagrado pelo art. 129, inciso III da CF/1988, alçaram o *Parquet* a protagonista no campo do controle intra-estatal.

Os Tribunais de Contas, órgãos colegiados de estatura constitucional aos quais incumbe o controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, têm função relevante no que se refere ao controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos aqueles que utilizam, arrecadam, guardam ou gerenciam dinheiros, bens e valores públicos. Os art. 70 e seguintes fixam a disciplina constitucional da Corte de Contas federal (e, de modo reflexo, daquelas pertencentes às demais esferas de Poder). A instituição, no dizer de Moreira Neto (2005, p. 105), é

⁶⁷ A Lei nº 7.347/85 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A norma apresenta, segundo Vianna e Burgos (2002), tendência de ampliação crescente desde sua criação, especialmente a partir da legitimação ativa conferida pelo legislador constituinte ao Ministério Público para a propositura deste tipo de ação. Outro fator de incremento foi a edição da Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional), cujos mecanismos processuais assumiram a forma disciplinada pela lei da ação civil pública.

órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce *funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático*, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a *gestão fiscal*, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes (grifos do autor).

Finalmente, o sistema de controle interno é estabelecido pelo art. 74 do Texto Fundamental, incidindo, como salienta Figueiredo (1991), sob a forma de homologação (reconhecimento, por autoridade superior, da legalidade de ato praticado), aprovação (tem natureza similar à homologação, acrescentando-se ao exame da legalidade o da conveniência do ato praticado), invalidação (desconstituição de ato considerado desconforme o ordenamento jurídico) e revogação (emanação de novo provimento sobre matéria anteriormente provida que, por situação superveniente, postula novo ato ou supressão do anterior). Os procedimentos sancionadores e disciplinares também se enquadram, segundo a autora, no rol dos mecanismos utilizados para a consecução do controle interno.

4.3.3

Accountability social

A atenção de muitos doutrinadores pátrios tem se voltado, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, para os mecanismos do chamado controle social do governo⁶⁸. A expressão designa “a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado [...], exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil” (Britto, 1992, p. 115). A definição do conceito ainda é controversa, o que afeta uma possível identificação com a noção de *accountability social*. Com efeito, para Britto (1992), o controle social implica um direito público subjetivo que tem por contraponto um dever estatal específico, o que o diferencia da participação, forma de exercício do poder político, como ocorre nos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Valle (2001), por sua vez, considera, em abordagem ampla, que quando há participação há controle, concordando com Freitas (2001), que afirma ser o controle social espécie do gênero participação – tudo em harmonia com a idéia de representação democrática material.

⁶⁸ Cf. Britto (1992), Moreira Neto (2005) e Valle (2001).

Adotando-se a definição mais restrita de Britto, verifica-se que o conceito se assemelha ao que Peruzzotti e Smulovitz (2002) consideram, no âmbito da *accountability* social, como denúncia a agências de controle e/ou litigância ordinária, ou ainda *accountability* horizontal socialmente provocada (Smulovitz e Peruzzotti, 2003). O jurista brasileiro elenca uma série de dispositivos constitucionais que oferecem a oportunidade de controle social sobre os atos do governo, como o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular); art. 74, § 2º (denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades e irregularidades); art. 14, § 10 (impugnação a mandato eletivo) e art. 31, § 3º (questionamento da legitimidade das contas municipais). Nestes casos, o Texto Maior busca obrigar o Estado a submeter-se às conseqüências da conduta assumida pelo particular perante ele. Não obstante tais previsões, porém, ciente da necessidade de elementos que viabilizassem este tipo de controle, o legislador constituinte estabeleceu ainda diversos dispositivos instrumentais, para que a sociedade civil melhor exercesse sua capacidade fiscalizatória. Deste modo surgiram os comandos estatuídos no art. 5º, inciso XVIII (possibilidade de associação sem interferência estatal); art. 5º, inciso XXXIII (acesso a informações); art. 5º, inciso LV (devido processo legal); art. 37 (princípio da publicidade); art. 162 (divulgação dos recursos recebidos e transferidos pelos entes federados); art. 165, § 3º (dever de publicação do relatório resumido de execução orçamentária), entre outros.

Embora o controle social enquanto direito público subjetivo não incorpore as condutas conceituadas por Peruzzotti e Smulovitz (2002) como investigação ou mobilização social acompanhadas de denúncia pública não formal, a Constituição brasileira não deixa de apresentar diversos dispositivos que viabilizam este tipo de manifestação da sociedade civil. Trata-se da possibilidade de divulgação e discussão de matérias de interesse comum, ainda que em procedimentos destituídos de capacidade sancionatória formal e direta. Além do já mencionado direito de associação, revelam-se cruciais para estes fins os direitos de liberdade de manifestação (art. 5º, inciso V) e de imprensa (art. 5º, inciso IX art. 220).

Como se verifica, há uma profusão, na Constituição de 1988, de mecanismos voltados para a participação da sociedade na fiscalização do governo. É o que salienta Valle (2001), afirmando ser a Constituição Cidadã um ponto de inflexão nos rumos do controle do poder em terras brasileiras – antes restrito quase que apenas ao direito de voto. Esta tendência se insere no amplo contexto

de democratização em que foi cunhada a Lei Magna, como argumenta Freitas (2001, p. 15):

O controle da sociedade emerge, pois, como um imperativo de estatura constitucional, participe do esforço mais ou menos universalizado de democratizar o poder, tornando-o visível e, por assim dizer, mais confiável e limitado em suas tentativas de arbítrio ou de conformista omissão.

Tantas inovações sugerem a necessidade de uma análise do impacto real dos institutos de controle sobre a dinâmica da sociedade brasileira pós-88. Com efeito, para que a prática deste tipo de fiscalização se torne concreta, é necessária uma mudança na cultura política nacional em direção a graus mais intensos de responsabilização dos governantes. Trata-se de uma questão controversa, a respeito da qual alguns autores formulam diagnósticos sombrios, enquanto outros apresentam uma perspectiva otimista⁶⁹. Uma abordagem mais equilibrada, entretanto, sugere que a sociedade brasileira apresenta um amadurecimento crescente em relação à *accountability* e que alguns instrumentos, em especial, podem figurar como meios privilegiados de impulsão desta tendência. Um exemplo disso é a denúncia aos Tribunais de Contas por irregularidades ou ilegalidades.

⁶⁹ Abordando o contexto latino-americano, inclusive o Brasil, O'Donnell parece capitanear a corrente pessimista (cf. 1992, 1993 e 1998), embora tenha recentemente reconhecido avanços no controle social (cf. 2002), enquanto Peruzzotti e Smulovitz lideram a corrente otimista (cf. 2002).