

### 3

## **Accountability: forma de responsabilização dos agentes políticos**

### 3.1.

#### **Conceitos**

A *accountability* é uma forma de controle social, de sujeição do poder público a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, tornando-o obrigado a prestar contas e a tornar transparente sua administração. Mas não é somente a dimensão legal da *accountability* que deve ser levada em conta. É preciso dar ênfase à dimensão política, devendo, para tanto, haver uma conscientização da classe política em torno da necessária comunicação com a sociedade, não só na implementação das políticas públicas como também na aferição dos resultados conforme as expectativas da sociedade.

*Accountability* é também um atributo da sociedade civil, como forma de fiscalizar, por meio dos mecanismos de participação popular, independente dos poderes públicos, não só em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes.

*Accountability* é um termo abrangente que vai além da prestação de contas, pura e simples, pelos gestores da coisa pública. O termo ainda não foi traduzido para o português, tendo sido atribuído, pela maioria dos autores, um sentido genérico de prestação de contas e fiscalização. Alguns autores atribuem esse fato à fragilidade da democracia do Brasil e de outros países. “Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”.<sup>44</sup>

A *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, 1990.

<sup>45</sup> Ibid.

A falta de interesse em se traduzir o termo no Brasil está intimamente relacionada à inexpressiva ou inexistente aplicação das formas de *accountability*, tendo em vista a relação direta dessa forma de controle com a democracia.

Para Lamounier<sup>46</sup> *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala, quando não cumprirem suas responsabilidades básicas.

Segundo Coelho:

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas conseqüências de suas ações e inações, e o de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, evitando a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação.<sup>47</sup>

O conceito de *accountability*, portanto, não deve ser restrito, devendo ser analisado não só na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade.

A noção de *accountability* horizontal, contudo, pressupõe uma relação entre iguais, por meio do mecanismo de “*checks and balances*” da mútua vigilância entre os três poderes, autônomos, do Estado. Entretanto, é preciso esclarecer como se situam, nas dimensões vertical ou horizontal da *accountability*, os agentes da sociedade civil.

### 3.2.

#### **Dimensões da *accountability***

A implementação de mecanismos efetivos de controle social, especialmente a *accountability*, como prestação de contas, é imprescindível para o exercício da verdadeira cidadania, mediante a participação efetiva e permanente da sociedade no processo político.

<sup>46</sup> LAMOUNIER, Bolívar. São Paulo: Revista Exame, 1997.

<sup>47</sup> COELHO, Simões de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.

Neste sentido, serão abordadas as várias formas de *accountability*: a vertical, a horizontal e a societal e, ainda, a importância dessas formas de controle como meio de responsabilização do Poder Público e alcance da boa governança.

A *accountability* vertical é caracterizada pela realização de eleições livres e justas, sendo o voto o meio pelo qual os cidadãos podem premiar ou punir o mandatário na eleição seguinte. A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de agências estatais de controle dispostas a supervisionar e, até, punir ações de outras agências.

A *accountability* societal vem ampliar significativamente o conceito da vertical, sendo caracterizada como forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, com ações de associações de cidadãos e de movimentos, com o objetivo de expor os erros governamentais e ativar o funcionamento das agências horizontais.

O'Donnell<sup>48</sup> considera a atuação dos Tribunais Eleitorais importante para garantir eleições limpas e que os países sejam considerados poliarquias. A questão da participação eleitoral no processo de prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas pelos candidatos, bem como a sua relação com o processo democrático, será abordada neste trabalho.

### 3.2.1.

#### ***Accountability Vertical***

Segundo O'Donnell,<sup>49</sup> a *accountability* vertical está relacionada à existência de eleições razoavelmente livres e justas, em que os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário, votando a favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte. Inclui o autor, ainda, na dimensão de *accountability* vertical, a possibilidade de reivindicações e, mesmo, de denúncias de atos das autoridades públicas, mas destaca que o principal canal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Todavia, não está claro que as eleições são um verdadeiro instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas.

---

<sup>48</sup> O'DONNELL, *Accountability horizontal e .....*, 1998.

<sup>49</sup> Ibid.

### 3.2.2.

#### **Accountability Horizontal**

O Donnell define *accountability* horizontal:

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 emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.<sup>50</sup>

O autor destaca a fragilidade da *accountability* horizontal, especialmente nos países da América Latina, o que significa que os componentes liberais e republicanos de muitas novas poliarquias são frágeis. Para o autor, as novas poliarquias são sínteses de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo. As ações de *accountability* horizontal podem afetar as três esferas: a democrática violada por decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes nas eleições; a liberal infringida, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias, tais como a inviolabilidade de domicílio, a proibição de violência doméstica e a tortura; etc. e a republicana, que refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, que implicam uma séria desconsideração das exigências postas pela tradição republicana, ou seja, que se sujeitem à lei e ou dêem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados.

O'Donnell oferece sugestões para que se adquira *accountability* horizontal, entre as quais podem-se citar: a) partidos de oposição com um papel importante, se não o principal, na direção das agências; b) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; c) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; d) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim como instituições de pesquisa e disseminação; e) indivíduos especialmente políticos e

---

<sup>50</sup> O'DONNELL, *Accountability horizontal e .....*, 1998. p. 40.

outros líderes institucionais. Para o autor, mesmo em países com tradição de ampla corrupção, o bom exemplo de indivíduos bem posicionados, que agem de acordo com as injunções liberais e republicanas, pode gerar um apoio valioso da opinião pública.

### 3.2.3.

#### **Accountability Societal**

O'Donnell enfatiza a importância do conceito proposto por Catalina Smulovtz Y Henrique Peruzootti acerca do tipo de *accountability* vertical, porém não eleitoral, que os autores chamam de societal. Tendo definido da seguinte forma:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e esposés ilustran algo de los nos institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas.<sup>51</sup>

Essa nova conceituação de *accountability* societal vem ampliar significativamente o conceito de *accountability* vertical proposto por Donnell, incluindo, portanto, nesta dimensão as diversas ações que podem ocorrer não só no processo eleitoral, mas entre os processos, com a utilização de ferramentas institucionais e não institucionais, com a participação da sociedade, por meio de associações, movimentos e mídia, com o objetivo de tornar mais transparente os atos do governo, expondo seus erros, trazendo novas questões para a agenda pública ou influenciando decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

---

<sup>51</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política*, Buenos Aires, Revista de Reflexión y análisis político, 2001, 7: 11-34

Os autores compartilham com o posicionamento de O'Donnell quanto à fragilidade dos mecanismos, tanto horizontais quanto verticais, na América Latina e assinalam que as experiências de democracias delegativas e a excessiva discricionariedade da presidência minam os mecanismos de *check and balances* entre os poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. Ressaltam, ainda, que a dimensão de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGS, movimentos sociais e mídias. Esses atores não possuem mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais.

### 3.3.

#### **Associação das formas de *accountability***

A *accountability* não se limita à ocorrência de eleições livres e justas, satisfazendo às condições estipuladas por Robert Dahl para a definição das democracias políticas, as poliarquias<sup>52</sup> ou a existência de agências autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar e, até mesmo punir ações ilícitas de outras agências, envolvendo os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Também não se limita à troca dos controles formais pela fiscalização direta da sociedade.

A *accountability* é, portanto, a associação de todos os meios de controle – formais e informais- aliada à necessária transparência da administração, com a utilização de instrumentos de divulgação acessíveis e de fácil compreensão pela sociedade.

O jornalista Bernardo Kucinski,<sup>53</sup> depois de visita de cinco dias a Washington, destinada a conhecer os mecanismos de comunicação do governo dos Estados Unidos com a opinião pública, afirmou que “o padrão de comunicação do governo brasileiro é ruim” e que é preciso “por ordem na casa”.

<sup>52</sup> Ver Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 221). Os atributos estabelecidos por Dalh são: 1) autoridades eleitas 2) eleições livres e justas 3) sufrágio inclusivo 4) o direito de se candidatar 5 ) Liberdade de expressão “6) Informação alternativa 7) Liberdade de associação.

<sup>53</sup> Cf. SILVEIRA, Wilson. *Governo se comunica mal, avalia Secom*, Folha de S. Paulo, Brasília, 25 set. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u53766.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2007.

Kucinski destacou o profissionalismo com que ocorrem as entrevistas diárias da Casa Branca e do Departamento do Estado e o fato de o governo se submeter ao questionamento da imprensa. Salientou que o que move essa estrutura é a “*accountability*” (obrigação de prestar contas), que não existe no Brasil. Afirmou, ainda, que este é um traço da cultura brasileira: as pessoas em geral não se sentem na obrigação de prestar contas.

O alcance da *accountability* plena está relacionado com a mudança de pensamento dos atores envolvidos no cenário político, principalmente da sociedade, que precisa ter mais interesse pela gestão pública e entender a relação da boa administração com qualidade de vida, já que em uma democracia representativa os interesses dos cidadãos é que devem ser respeitados e não os dos governantes, que quase sempre esquecem o motivo pelo qual foram eleitos e não atingem os resultados condizentes com suas propostas. Em suma, a sociedade deve ser mais cidadã e a democracia, mais deliberativa.

#### 3.4.

#### **A *accountability* na perspectiva eleitoral**

Como o objetivo do trabalho diz respeito à atuação da Justiça Eleitoral, como órgão responsável pela realização do processo de prestação de contas, faz-se necessário o estabelecimento de relações entre o tema, não só com a *accountability* horizontal exercida pela Justiça Eleitoral, como também com a *accountability* vertical e societal, como mecanismos de controle eleitoral da sociedade sobre as autoridades políticas.

O ministro Sérgio Amaral ao rebater, nos Estados Unidos, as críticas do secretário norte-americano do Tesouro Paul O’Neill, que atribuiu os juros altos do Brasil à corrupção e à falta de respeito às regras legais, admitiu “ não quero dizer que o Brasil foi completamente bem-sucedido no combate à corrupção (...)” “o problema não é a corrupção, mas a *accountability*”(…).Ele acha que, lentamente “está se criando um sentido de “*accountability*” no Brasil.”<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> ROSSI, Clóvis. *Ministro rebate nos EUA crítica sobre corrupção no Brasil*. Folha de São Paulo. 5 fev. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u41108.shtml> Acesso em: 7 ago 2007

A *accountability* horizontal, especificamente a exercida pela Justiça Eleitoral, não obstante ser um instrumento de controle indispensável, demonstra não ser suficiente para a responsabilização dos agentes públicos quanto à transparência da prestação de contas e quanto à atuação dos agentes políticos de forma condizente com as expectativas dos representados.

A *accountability* vertical, proposta por O'Donnell, assume um significado importante no nosso estudo, ao caracterizar-se pelo exercício do controle político, por meio do voto nas eleições. A fragilidade desse formato tem a ver com o seu caráter eventual, já que neste caso os mandatários somente são submetidos à *accountability*, no momento das eleições, quando os cidadãos podem puni-los ou premiá-los.<sup>55</sup>, quando na verdade, os mandatos dos governantes deveriam ser condicionados à aprovação periódica de desempenho.

O formato vertical apresenta, ainda, outras fragilidades relacionadas ao seu caráter representativo, via transferência de poderes aos políticos eleitos, quando estabelecem relações de interesse e dependência com os financiadores de campanha, com repercussões diretas no financiamento de campanhas.

As especificidades do nosso sistema eleitoral, como a lista aberta, a possibilidade de o eleitor votar na legenda ou de os partidos fazerem coligações, assim como a existência de grande número de partidos e candidatos concorrendo, vão repercutir diretamente no exercício do controle da atividade do parlamentar pelo eleitor.

O mecanismo de escolha do representante no Brasil é personalizado, e não partidário, sendo o exercício do voto realizado pelos eleitores com base nas características pessoais dos candidatos, e não dos partidos, o que vai necessariamente fazer com que o controle da atividade do parlamentar também seja feita de maneira personalizada.

Segundo Jairo Nicolau<sup>56</sup>, para que seja possível a avaliação do trabalho do parlamentar em bases personalizadas, com o monitoramento exclusivo do seu

---

<sup>55</sup> O'DONNELL, *Accountability horizontal e...*, 1998.

<sup>56</sup> NICOLAU, Jairo. *Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10787.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2008.



desempenho, é necessário que o candidato seja eleito e que o eleitor se lembre em quem ele votou na eleição anterior.

Entretanto, em estudo feito pelo autor, com resultados de quatro eleições para a Câmara dos Deputados, apenas 35,5% dos eleitores votaram em candidatos eleitos, só fazendo sentido a idéia de acompanhar o desempenho dos deputados eleitos para pouco mais de um terço dos eleitores. E, ainda, quanto ao fato de o eleitor se lembrar em quais candidatos votou, segundo pesquisa da IUPERJ, com os eleitores do Rio de Janeiro, nas eleições de 1994, a memória do eleitor no que se refere ao voto dado no pleito anterior é reduzida. Quando perguntados em quem votaram nas últimas eleições (1990), para o cargo de deputado federal, mais de 50% dos entrevistados disseram não se lembrar.<sup>57</sup>

Portanto, o controle personalizado encontra óbices para o seu implemento, quais sejam: o número não significativo de candidatos que os eleitores conseguem eleger, bem como o número reduzido de eleitores que se lembram em quais candidatos votaram na eleição anterior.

A *accountability* societal, para se efetivar, não pode prescindir do princípio da transparência, sendo que uma maior disponibilização de informações de forma clara e fidedigna torna o cidadão mais apto a fazer suas escolhas políticas, aumentando a *accountability* dos governos e reduzindo, em contrapartida, os índices de corrupção.

No entanto, esse controle social parece ter seu impacto mitigado, devido à falta de veracidade das informações prestadas pelos agentes públicos, como no caso do financiamento de campanhas, em que os valores dos custos de campanha, declarados pelos candidatos à Justiça Eleitoral, não refletem a realidade, prática denominada “Caixa 2”, que são as despesas não contabilizadas na prestação de contas.

Necessário, então, a conjugação das diversas formas de *accountability*, com a realização de eleições livres e justas, a fiscalização efetiva das agências de controle assim como da sociedade, com a contínua avaliação e monitoramento das

---

<sup>57</sup> NICOLAU, Jairo. *Como controlar o representante? .....*, 2002.

políticas públicas, com o fim de efetivar o processo de responsabilização do Estado e de seus agentes em relação as suas ações.

A eficiência da Justiça Eleitoral, como órgão fiscalizador das contas das campanhas eleitorais, pode ser avaliada segundo o grau de *accountability* exercido no processo de prestação de contas. Dessa forma, far-se-á no capítulo seguinte o estudo da legislação eleitoral vigente que dispõe sobre a arrecadação e aplicação dos recursos de campanha assim como do Sistema de Financiamento Político adotado no Brasil.