

## Prestação das contas públicas

A prestação de contas pelo Estado tem sido, em especial nas últimas décadas, compreendida como preocupação de bons governos, havendo uma crescente valorização nos resultados de seu estudo, embora a pesquisa sobre o tema ainda se encontre restrita a poucos autores.<sup>1</sup>

O entendimento sobre a natureza desse tipo de prestação de contas e sobre os requisitos indispensáveis para caracterizá-la, não tem sido pacífico entre os estudiosos. No contexto latino-americano, em particular, onde o controle sobre a atuação estatal ainda é difícil, mormente em regimes não democráticos, a compreensão do que seja uma prestação de contas governamental tende a ser confusa e mitigada.<sup>2</sup>

Primeiramente, verifica-se a existência de uma celeuma referente à temática, que repousa em uma questão linguística e semântica. A carga axiológica que o termo “prestação de contas” carrega mostra-se variável a depender do idioma utilizado e do conteúdo cultural ali aplicado.

Em regra, a compreensão acerca da prestação de contas remete à recepção, pelos países latinos do termo anglo-saxão “*accountability*”<sup>3</sup>, que, como exposto

---

<sup>1</sup> SCHEDLER (*Conceptualizing accountability*. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p.13), ao tratar sobre *accountability*, observa que, muito embora, os principais envolvidos – instituições financeiras, partidos políticos, jornalistas, cientistas políticos etc - já tenham descoberto o seu valor positivo, ainda a consideram, devido à sua relativa novidade, como uma conceituação subutilizada e subexplorada, que permanece fluida, com delimitações confusas e pouco precisas.

<sup>2</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control em america latina*. In: Conferência da XVII Assembléia Geral Ordinária das OLACEFS, Santo Domingo, 1-6 out. 2007, p.2.

<sup>3</sup> Curiosamente, tratando sobre etimologia da palavra, BEHN (*Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2000, p.6-7) informa que as palavras “*accountability*”, “*accountable*”, “*account*” e “*accounting*” possuem a mesma raiz semântica, passando através do inglês e do francês antigo até a palavra latina *computāre*, que é a junção de “*com*”, que significa junto, e “*-putāre*”, que significa reconhecer, considerar, contar.

por MAINWARING, indica um conceito-chave nas ciências sociais.<sup>4</sup> Ocorre que essa terminologia alienígena não possui tradução exata para as línguas de origem latina<sup>5</sup>, surgindo daí o impasse: como compreender o vocábulo *accountability* e transpor o seu conteúdo para os idiomas latinos?

## 2.1

### **Accountability**

A importação de vocábulos estrangeiros, em particular em análises jurídicas e políticas comparadas, requer um cuidado especial, sob pena de desvirtuamento do termo e, conseqüentemente, de sua aplicação. SCHEDLER, a propósito, adverte:

*En ciencia política comparada, al igual que en la política internacional, hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, que ocurren cuando mandamos a conceptos políticos de viaje. Los conceptos, cuando viajan, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian sus significados.*<sup>6</sup>

É justamente da imprecisão terminológica que suscita o termo *accountability*<sup>7</sup> que advém a divergência dos estudiosos em relação ao seu conceito. Tem-se, então, de forma ilustrativa, que parcela da doutrina considera o

<sup>4</sup> MAINWARING, Scott. *Introduction: democratic accountability in Latin America*. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p.4.

<sup>5</sup> Em sua obra, DUBNICK (*Accounting for accountability*. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2-5 Sep. 2004, p.7-8) nota que *accountability* padece do problema que ele chama de “incomensurabilidade terminológica”, representando a extrema dificuldade de sua tradução, exemplificando os casos dos países de língua portuguesa, italiana, espanhola e francesa, onde as traduções se aproximam, quando muito, da palavra responsabilidade. BOVENS (*Public accountability*. In: *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press, 2005, p.183) também sustenta que o conceito, independente de tradução, tem se tornado um amplo sinônimo de muitos desideratos políticos, tais como transparência, equidade, democracia, eficiência e integridade.

<sup>6</sup> SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencias*, Mexico, v.3, ago. 2004, p.11.

<sup>7</sup> No Brasil, o debate sobre *accountability*, em particular sua problemática conceitual, remete ao seminal artigo de CAMPOS (*Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990, p.30), publicado em 1990, onde se aduziu que seu “trabalho resultou da disposição de partilhar a trajetória de uma aprendizagem iniciada no outono de 1975, quando pela primeira vez ouvi a palavra *accountability*, ainda hoje sem tradução para o português”.

vocábulo, de forma reduzida, como sinônimo de responsabilização política<sup>8</sup>, ou, pelo menos, a capacidade de responsabilizar os governantes pela prestação de contas.<sup>9</sup> Em sentido diverso, há quem tome *accountability* como a prestação de contas de forma voluntária, independente de um terceiro que possa vir a exigilas.<sup>10</sup> De modo diametralmente oposto, há quem afirme que ao se referir àquela palavra estrangeira, a prestação de contas deve ser sempre entendida como obrigatória.<sup>11</sup> Existem também os que sustentam que *accountability* seria o dever de eficiência dos responsáveis pela atividade financeira do Estado.<sup>12</sup> Verifica-se, ainda, sem pretender o esgotamento das diversas acepções do vocábulo, que há um conceito mais amplo, segundo o qual *accountability* envolveria tanto a prestação de contas obrigatória, como a consequente e eventual capacidade de responsabilização dos agentes envolvidos.<sup>13</sup>

Ademais, a imprecisão acerca do entendimento de *accountability* existe dentro do próprio contexto linguístico anglo-saxão. Como exposto por DUBNICK, há também uma cisão na compreensão de *accountability*, propondo aquele autor a distinção entre *accountability*-palavra e *accountability*-conceito. No sentido de signo semiótico, *accountability* preencheria três papéis: como símbolo, como indicador e como ícone. Como símbolo, possuiria uma característica sinonímica a muitos outros termos, servindo como instrumento retórico para representar palavras como “responsabilidade”, “fidelidade”, “probidade” etc. Como indicador, mostra-se dependente de fatores culturais e contextuais, mas novamente remete aos termos amplos de “responsabilidade”, “honestidade” etc, indicando, igualmente, a existência de condições que assegurem a existência daqueles termos. Por fim, como ícone, carrega um amplo contingente de

<sup>8</sup> RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010, p.23.

<sup>9</sup> “Considera-se responsabilidade pela prestação de contas como a acepção mais adequada para o termo em inglês” (PEDERIVA, João Henrique. *Accountability, constituição e contabilidade*. *Rev. Inf. Legis.*, Brasília, a.35, n.140, out./dez. 1998, p.18).

<sup>10</sup> “*En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla*” (OSZLAK, Oscar. *¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable*. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003, p.1).

<sup>11</sup> “*Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas*” (SCHEDLER, Andreas. *¿Qué...*, p.11).

<sup>12</sup> PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões*. 7.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.8.

<sup>13</sup> UGALDE, Luis Carlos. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. *Serie Cultura de la rendición de cuentas*, Mexico, n.4, 2002, p.9.

significações, dependendo da audiência para qual é usada. Neste sentido, a palavra *accountability* traz em si uma imagem de condutas confiáveis, e vem sendo comumente utilizada, por exemplo, nos contextos legislativos para indicar projetos de lei dignos de aprovação.<sup>14</sup>

A multiplicidade de construções semânticas também persiste quando considerado *accountability* como conceito. Na literatura especializada, sob esse aspecto, *accountability* aparece em pelo menos seis quadros significativos: cultural (reflete legítimas “certezas” de uma determinada comunidade, de como o mundo e suas relações sociais são organizadas); transacional (concerne às maneiras que os indivíduos se relacionam entre si, com interações de justificação, explicação e cobrança, a fim de manter uma relação de confiança); organizacional (representa a formação de mecanismos formais e informais para lidar com expectativas e incertezas da sociedade); tarefas ambientais (significa a administração de situações caóticas no ambiente social); psicológico social (emerge do significado da construção da identidade de cada cidadão que se encontra inserido na sociedade); e institucional (se manifesta por meio de normas e regras que permitem que um agente seja controlado pelas suas condutas).<sup>15</sup> Tendo em vista a construção jurídico-política que ora se propõe, com fins de alcançar derradeiramente o funcionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil, dos seis contextos *suslo* apresentados, o que possui pertinência para este trabalho, e que será escrutinado adiante, é *accountability* no seu sentido institucional.

Cabe esclarecer, outro ponto que causa imbrólios no estudo do tema, qual seja, a pluralidade de adjetivações que podem ser invocadas para *accountability*, mencionando-se, exemplificativamente, *accountability* educacional, financeira ou ainda, privada.<sup>16</sup> No entanto, para os fins ora visados, este trabalho estará circunscrito ao que se denomina *accountability* política – cuja conceituação será aclarada a seguir -, excluindo assim as demais formas.

O debate em torno do tema adquiriu proporções elevadas nos contextos latino americanos a partir da década de 80, com a transição de vários regimes

---

<sup>14</sup> DUBNICK, Melvin J.. op. cit., p.5-6.

<sup>15</sup> Ibid., p.9-11.

<sup>16</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.12.

democráticos, tornando-se relevante a discussão sobre as formas de controle estatal nessas regiões.

Neste aspecto, a literatura especializada se debruçou sobre o assunto, havendo muitos pontos de convergência entre ideias e teorias, e que serão utilizados e destacados ao longo do trabalho. Entretanto, há, também, divergências conceituais, que, se não são ultrapassadas, de modo adequado, podem acarretar mal-entendidos que inviabilizam uma análise segura da matéria.

Dentre as várias conceituações produzidas acerca de *accountability*, a que parece ser mais acertada, para os objetivos ora propostos, uma vez que realiza um corte epistemológico mais restrito, sem que isso implique desconsiderar ou refutar as demais considerações doutrinárias – tais como as de O'DONNELL, PERUZZOTTI, SCHEDLER, PZERWORSKI, dentre outros -, é a trazida por MAINWARING, que define *accountability*, inicialmente, como as relações que formalmente conferem a alguns atores a autoridade de fiscalizar e/ou sancionar os agentes públicos.<sup>17</sup>

A conceituação *sus* apresentada, embora aparentemente sucinta, traz consigo um ponto chave na distinção de *accountability*. O conceito se torna mais restrito quando se consideram dentro do âmbito de abrangência da *accountability* somente as relações formais de controle, ou seja, decorrentes do direito público. Deste modo, quando o monitoramento de agentes públicos ocorre fora dos sistemas institucionalizados<sup>18</sup> pelo Estado, para a definição de MAINWARING, aqui adotada, estar-se-ia fora dos limites da *accountability*.<sup>19</sup>

Este corte realizado não incluiria entre os atores principais da *accountability*, portanto, a imprensa e a sociedade civil, que, a *contrario sensu*, são amplamente aceitos por O'DONNELL<sup>20</sup> ou PERRUZZOTTI e SMULOVITZ<sup>21</sup>,

<sup>17</sup> Ibid., p.13.

<sup>18</sup> Sobre a questão, ARAGON (*Constitucion y control del poder; introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p.145-146) indica que “los agentes del control social (ciudadanos, grupos de muy diversa índole, medios de información, etc.) al ejercitalo lo realizan ‘no institucionalmente’ (lo que no quiere decir, ni mucho menos, ‘ilícitamente’, al contrario, en un Estado constitucional de Derecho, todos los medios de control social del poder, a excepción de los delictivos, deben ser considerados lícitos).”

<sup>19</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.13.

<sup>20</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la*

que, inclusive, identificam uma *accountability* social.

Não se está aqui a negar a importância e relevância desses atores sociais – que serão examinados mais a frente –, no entanto, incluí-los no conceito de *accountability* seria elasticê-lo desmedidamente, não sendo possível precisar seus limites, tornando-se um conceito sem utilidade. Assim, MAINWARING salienta que, embora possa parecer arbitrária a exclusão desses atores, a sua inclusão tornaria o conceito muito abrangente, tornando-o inútil, e que se trata de uma questão de demarcação conceitual, e não de significância política.<sup>22</sup>

Portanto, prestação de contas (ou, aqui, simplesmente *accountability*) constitui um procedimento complexo que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados àqueles entes legalmente competentes, os quais terão a capacidade de impor-lhes sanções no caso de infringência de obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional e legal que representam.

O primeiro aspecto, portanto, da prestação de contas repousa no dever dos governantes de informar e justificar a prática de seus atos, o que se denomina *answerability*.<sup>23</sup> Aqui novamente retoma-se o entendimento de MAINWARING, que se mostra mais contido, e mais adequado para este trabalho, já que inclui em sua construção um conceito balanceado de *answerability*, não aceitando possa significar a obrigação de se informar e justificar para qualquer ator, institucionalizado ou não, sob pena de desvirtuamento do fenômeno.<sup>24</sup> Desta forma, *answerability* deverá ser considerada com ponderação, já que *accountability* não implica somente a necessidade de justificação, mas também a obrigação legal de responder a quem é devido.<sup>25</sup>

Feitas as ressalvas merecidas, observa-se, inicialmente, a existência de um

---

<sup>21</sup> desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n.11, oct. 2004, p.24.  
<sup>21</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Social accountability*. In: Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, p.9-10.

<sup>22</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.7,15.

<sup>23</sup> Novamente se está diante da importação de termos estrangeiros. Alguns autores preferem a utilização, em substituição àquela palavra alienígena, do neologismo “responsabilidade” (PERUZZOTTI, Enrique. *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. In: Conferência da Reunião Técnica da Comissão de Prestação de Contas das OLACEFS, Buenos Aires, 28-29 ago. 2008, p.3).

<sup>24</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.20.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.15.

binômio interativo, em virtude do qual os agentes públicos precisam informar que atos foram praticados, seguido de uma explicação sobre as razões da prática daqueles atos (o que e por quê). O primeiro aspecto do binômio consiste na possibilidade de exigir que sejam informados fatos confiáveis (dimensão informativa), enquanto o segundo elemento versa sobre as razões válidas apresentadas (dimensão argumentativa).<sup>26</sup>

Conquanto possa se extrair, em uma análise superficial, que se está a tratar de uma atitude unilateral dos governantes, o que há – ou deveria haver – na estrutura de informação e justificação dos atos estatais é um diálogo crítico. É um jogo interativo de perguntas e respostas<sup>27</sup>, onde há uma constante reanálise das respostas dadas anteriormente.

As informações que são prestadas a quem deve fiscalizar, por vezes – quando não na maioria das vezes -, mostram-se incompletas, imperfeitas, ou até dissimuladas. Sem que haja uma interação entre quem tem o dever de prestar contas (*accountor*), e quem tem o direito (ou dever, quando se tratar de entidades governamentais institucionalizadas para esse exato fim, a exemplo das Controladorias ou Tribunais de Contas) de recebê-las (*accountee*)<sup>28</sup>, ter-se-á um instrumento ineficaz de controle.

Nesse sentido, PERUZZOTTI<sup>29</sup>, de forma externamente diversa da apresentada até então, mas substancialmente semelhante ao que já foi dito, elenca os aspectos da prestação de contas, mencionando que os dois primeiros seriam: a) a prestação de contas de forma externa, compreendida como um ato de controle<sup>30</sup>

<sup>26</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing...*, p.14-15.

<sup>27</sup> SCHEDLER, Andreas. *¿Qué...*, p.15.

<sup>28</sup> BOVENS, Mark. op. cit., p.184.

<sup>29</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Rendición...*, p.4.

<sup>30</sup> Já que a semântica e a origem etimológica tem se mostrado até então de suma importância para a compreensão do tema versado, é relevante o esclarecimento sobre o termo “controle”, que possui estreita relação com a prestação de contas. Assim, MEIRELLES (*Direito administrativo brasileiro*. 36.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 697) aponta que a origem da palavra “controle” remete à França, advindo do vocábulo *contrôle*. BRUNO e SCHWEINHEIM (*Control del Estado: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde?* 1.ed. Buenos Aires: A.P.O.C., 2006, p.16-17), por sua vez, acrescentam que o referido termo deriva do latim fiscal medieval, qual seja, “*contra rotulum*”, que no francês constitui “*contre-rôle*”, sendo que “*la expresión alude a un rollo de papel que era un duplicado del original y se usaba para comprobar la autenticidad de este último. El contra rotulum, el contre role, era una técnica de trabajo: cotejar o verificar algo con relación a un registro; comprobar, a la luz de lo que dice un 'libro-registro' (el rollo), la veracidad de los asientos realizados en otros registros*”.

ou supervisão por parte de alguém – entenda-se esse “alguém” nos termos que ora vêm sendo utilizados como sendo as pessoas que possuem uma relação formalmente estabelecida - que não constitua o corpo sujeito à fiscalização; e b) a prestação de contas pressupõe uma interação ou um intercâmbio bidirecional, demandando uma série de respostas. Nesta linha, SCHEDLER afirma que *accountability* é antitético ao poder monólogo, sendo oposto tanto ao poder silente, quanto ao controle unilateral e silencioso do poder.<sup>31</sup>

O segundo elemento que se pressupõe a prestação de contas, que para muitos é característica da própria essência de *answerability*<sup>32</sup>, é a capacidade de impor sanções aos agentes públicos que agem irregularmente. Corresponde ao terceiro aspecto trazido por PERUZZOTTI, segundo o qual a prestação de contas “*supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones*”.<sup>33</sup>

Aqui, o termo anglo-saxão invocado, igualmente sem correspondência adequada no português, é *enforcement*<sup>34</sup>, entendido, em linhas gerais, como a imposição do cumprimento da lei, com a utilização da força, se necessário.<sup>35</sup>

Este é outro ponto onde há um conflito saliente entre os autores que tratam sobre o tema. SCHEDLER, muito embora, quando discorra sobre as dimensões da *accountability*, inclua a sua característica sancionatória, como tem sido demonstrado até então, conclui afirmando, paradoxalmente, que, no entanto, a presença de sanções não é necessária para a existência de *accountability*, apontando que “*sin embargo, sí existen experiencias de rendición de cuentas que*

<sup>31</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing...*, p.15.

<sup>32</sup> Nesta trilha argumentativa, KENNEY (*Horizontal accountability: concepts and conflicts*. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p.63) escreve que “*answerability* não é só uma questão de informação e explicação, mas ela própria conota a capacidade de punição”. Tradução de: “*Answerability is not just a matter of information and explanation, but itself connotes the capacity to punish*”.

<sup>33</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Rendición...*, p.4.

<sup>34</sup> Neste ponto é que parcela da doutrina costuma distinguir entre *accountability* “forte” e “fraca”, assentando que havendo a dimensão do *enforcement* haveria a figura “forte”, sendo que, havendo somente *answerability*, estar-se-ia diante do modelo “fraco” (JENKINS, Rob. *The role of political institutions in promoting accountability*. In: *Performance Accountability and combating corruption*. Washington: World Bank Publications, 2007, p.138). No entanto, como exposto no corpo do texto, a *accountability* “fraca”, por carecer de sanções, não constitui, nos termos conceituais utilizados até então, uma verdadeira forma de *accountability*.

<sup>35</sup> SCHEDLER, Andreas. *¿Qué...*, p.16.

*prescinden casi enteramente de los castigos*”.<sup>36</sup>

Entretanto, apesar daquele entendimento, observa-se que a ausência de sanção não se mostra compatível com a definição de *accountability*. Neste sentido têm caminhado os estudos da literatura especializada sobre o assunto. Assim, KENNEY expõe que “a capacidade de sanções é essencial para o conceito de *accountability*, e que *accountability* sem sanções é de fato uma forma diminuta de *accountability*”.<sup>37</sup> Ou tome-se ainda a declaração de MAINWARING, de que “*accountability* não pode existir sem o poder de sancionar”.<sup>38</sup>

Conquanto a sanção seja imprescindível para *accountability*, não implica dizer que somente se está a referir a sanções diretas.<sup>39</sup> Conforme exposto por MAINWARING, há que se distinguir entre sanções diretas e indiretas<sup>40</sup>, já que existem instituições cujas atribuições, formalmente estabelecidas, são de monitorar as condutas dos agentes públicos, sem que possuam a capacidade de sancioná-los diretamente, mas possuindo, por outro lado, a atribuição de provocar instituições que possuam aquele poder sancionatório atribuído por lei, não deixando de ser, por este fato, entidades que atuam no exercício da *accountability*. Pode-se enquadrar nesta situação, somente a título de exemplificação, a figura do *Ombudsman* em vários países, que apesar de não possuir, como regra, um poder sancionatório legalmente formalizado, gera a necessidade de *answerability* dos agentes públicos, tendo a capacidade de recorrer ao sistema judicial para a aplicação das sanções diretas; mencione-se também o Ministério Público no Brasil, que possui, *e.g.*, a legitimidade para a instauração de processos de improbidade administrativa, mas cujas sanções somente podem ser imputadas

<sup>36</sup> Ibid. p.20.

<sup>37</sup> KENNEY, Charles D.. op. cit., p.63. Tradução de: “*the capacity for sanction is essential to the concept of accountability and that accountability without sanctions is indeed a diminished form of accountability*”.

<sup>38</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.12. Tradução de: “*Accountability cannot exist with no sanctioning power*”.

<sup>39</sup> Em sentido contrário, MORENO, CRISP e SHUGART (*The accountability deficit in Latin America*. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p.80-81) não consideram que as sanções indiretas possam constituir uma relação de *accountability*. Para eles, procuradorias públicas, controladorias gerais, *ombudsman*, dentre outros assemelhados, por terem somente poderes de informação acerca das irregularidades encontradas, não havendo a capacidade sancionatória direta, não se incluíam na sua concepção de *accountability*.

<sup>40</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.12.

pelo Poder Judiciário.<sup>41</sup>

Ressalve-se somente que não se está defendendo que a possibilidade de sanções indiretas aos agentes públicos invariavelmente acarrete uma relação de *accountability* entre os atores. Como já salientado acima, para os termos aqui adotados, as relações de *accountability* necessitam ser decorrentes de lei, isto é, interações entre agentes institucionalizados formalmente. Logo, conforme se verá adiante, ainda que entidades sociais como organizações não governamentais (ONG's) ou a imprensa tenham meios de sancionar os agentes públicos indiretamente, provocando o Judiciário, por exemplo, não se tratam de atores das relações de *accountability*, já que carecem de atribuições fiscalizatórias formalmente estabelecidas.

Para uma prestação de contas efetiva não basta que os agentes tragam informações sobre seus feitos e as suas razões de agir, mas é necessário que sofram também as consequências quando agirem mal ou ainda quando se omitirem de agir quando lhes era obrigatório. A efetividade da fiscalização remete, invariavelmente, a imprescindibilidade da aplicação das sanções a quem descumpre as obrigações impostas. Contudo, o caráter sancionatório da *accountability* não implica somente um caráter negativo e estritamente punitivo, fazendo-se presente, igualmente, a possibilidade de premiar os que agirem de forma proba e de acordo com as regras estabelecidas - “premiando o bom e punindo o mau comportamento”.<sup>42</sup>

Sobre a temática em voga, torna-se interessante a passagem trazida por BEHN<sup>43</sup>, onde ele analisa o elemento sancionador da *accountability* do ponto de vista sociológico de quem está sendo fiscalizado: “Aqueles que nós queremos manter *accountable* têm um claro entendimento do que *accountability* significa: *Accountability* significa punição”.<sup>44</sup>

A figura do *enforcement* também é passível de desconstrução em dois

---

<sup>41</sup> Ibid., p.13-14.

<sup>42</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing...*, p.15. Tradução de: “rewarding the good and punishing the bad behavior”.

<sup>43</sup> BEHN, Robert D.. op. cit., p.13.

<sup>44</sup> Tradução de: “Those whom we want to hold accountable have a clear understanding of what accountability means: Accountability means punishment”.

elementos principais. O primeiro consiste na adjudicação da natureza da conduta de quem detinha o poder. Neste ponto, deve-se verificar o grau de persuasão da justificativa trazida pelos governantes concernente à prática de seus atos, à luz das informações disponíveis e aos padrões médios eleitos em determinada sociedade.<sup>45</sup>

A segunda feição do *enforcement* seria a capacidade sancionatória propriamente considerada. Após a avaliação sobre as justificações trazidas à baila, deve-se analisar a gravidade dos fatos e determinar as punições cabíveis.

Aqui, faz-se necessário recordar dois pontos concernentes às sanções: primeiro, a capacidade de sancionar os agentes públicos que desrespeitam as obrigações que lhes são impostas não pode ser confundida com punições autoritárias, desmedidas ou desarrazoadas. Neste quesito, a invocação de princípios tão preciosos à maioria das Constituições modernas, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a razoabilidade, a proporcionalidade, dentre outros, precisa prevalecer. O segundo ponto que se deve frisar é que as sanções ora tratadas não são necessariamente de natureza penal. É plenamente viável que a punição se dê nas esferas civil, administrativa, penal e política – sem se olvidar ainda das sanções sociais e morais, às vezes de relevância e efetividade superiores as demais -, a depender da gravidade das irregularidades perpetradas pelo agente, bem como das normas existentes em cada ordenamento jurídico específico.<sup>46</sup>

### 2.1.1

#### **Accountability vertical**

Entendida *accountability* como o dever dos administradores e responsáveis

---

<sup>45</sup> JENKINS, Rob. op. cit., p.139.

<sup>46</sup> Ao se tratar da *accountability* em termos gerais, está-se sujeito a não poder esclarecer uma série de questões que decorrem de cada sistema jurídico particularizado. É justamente sob este aspecto que JENKINS (Ibid., p.136) ressalta que a aplicação de modelos gerais de *accountability* deixa uma série de questões em aberto, pois para se saber que comportamento é considerado apropriado tem-se que analisar cada país, cada esfera de governo ou cada atividade desenvolvida. De igual forma, as normas de *accountability* variam com o passar do tempo.

pelo Estado em informar seus atos, justificando-os, sendo passíveis de sofrer sanções pelas irregularidades praticadas, tem-se, como consequência lógica, um leque de situações<sup>47</sup> que se enquadrariam naquele conceito. Visando facilitar sua compreensão e identificação, é que a doutrina dedicada ao tema se propõe a proceder a algumas classificações, agrupando situações semelhantes em uma mesma categoria.

Pioneiro nas classificações de *accountability*, O'DONNELL trouxe a lume categorizações pautadas por uma metáfora espacial, distinguindo duas espécies principais: vertical e horizontal. Por *accountability* vertical, em amplos termos, entende-se o controle dos agentes públicos por cidadãos, em especial por mecanismos eleitorais, pela sociedade civil e pela mídia, enquanto a modalidade horizontal representaria a presença de agências estatais com capacidade de controle dos agentes públicos.

Relevante mencionar que, embora a classificação proposta por O'DONNELL tenha tido destaque pelo ineditismo da sistematização, semelhantes agrupamentos classificatórios – embora com suas particularidades distintas - já haviam sido fixados por outros autores, estando-se a referir especificamente à distinção das formas de controle trazidas à baila por LOEWENSTEIN. Deste modo, verifica-se que este autor já distinguia as formas de controle estatal em horizontal e vertical, subdividindo o primeiro em controle horizontal intra-órgãos (“*Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles intraórganos*”<sup>48</sup>) e inter-órgãos (“*Cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como controles interórganos*”<sup>49</sup>), sendo que a forma vertical, a seu turno, compreenderia “*aquellos tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores del poder instituidos – parlamento,*

<sup>47</sup> Como afirmado por ARAGON (op. cit., p.72-73), “*efectivamente , el control del poder se manifiesta, en el Estado constitucional, a través de una multiplicidad de formas que poseen caracteres muy diferenciados*”.

<sup>48</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p.232.

<sup>49</sup> Idem.

*gobierno, tribunales y electorado – y la sociedad en su totalidad*.<sup>50</sup>

Aqui, embora os termos sejam os mesmos, substancialmente há traços distintivos entre a construção de O’DONNELL e LOEWENSTEIN, que apartam em certos pontos ambos os conceitos. Tem-se, por exemplo, que o controle horizontal como entendido por LOEWENSTEIN, englobaria, dentre outros, a atuação dos eleitores sobre o governo e parlamento<sup>51</sup>, onde, por sua vez, o controle eleitoral consistiria a base da forma de *accountability* vertical para O’DONNELL. Assim sendo, embora de inestimável valor as lições de LOEWENSTEIN, invocando-as sempre que necessário e pertinente ao longo do trabalho, a fim de se manter marcos teóricos lineares e construções, na medida do possível, uniformes, adotar-se-á aqui basicamente a estrutura proposta por O’DONNELL, bem como de outros autores que a seguem, sem prejuízo, repita-se, da complementação e cotejo com os escritos de LOEWENSTEIN.

Retomando a distinção espacial de O’DONNELL, cumpre advertir que se não analisada com cautela e sujeita a ressalvas, mostra-se problemática, uma vez que a metáfora escolhida não representa impecavelmente o caráter das relações por ela abarcadas. Primeiramente, ao se referir a uma relação vertical, está-se a indicar uma imagem de assimetria de poder. Assim, seria válida a representação da modalidade vertical em relações hierárquicas entre “diretores” e “agentes” (*principal/agent relationship*)<sup>52-53</sup>, onde há um ator em uma posição superior em uma cadeia de autoridade, capaz de sancionar quem se encontra abaixo.<sup>54</sup> MAINWARING acrescenta que também se englobam em uma relação vertical, ainda que neste caso o *principal* seja vastamente mais fraco que o *agent*, e a hierarquia não seja o elemento chave, as relações entre os eleitores e os

<sup>50</sup> Ibid., p.353.

<sup>51</sup> Ibid., p.326.

<sup>52</sup> Para MORENO, CRISP e SHUGART (op. cit., p.83-85) a relação *principal/agent*, englobando as relações entre eleitores e representantes, seria a única e exclusiva relação de *accountability*.

<sup>53</sup> Fazendo uso de uma terminologia diferenciada, JENKINS (op. cit., p.138) opta por tratar as relações *principal/agent* como relações *seeker/target*, onde o *seeker* corresponderia àquele que tem a capacidade de demandar explicações ou de impor sanções, onde o *target*, por sua vez, seriam os sujeitos obrigados a prestar contas de suas ações, podendo sofrer sanções. Aquele autor prefere essa denominação por enxergar que em situações onde houvesse relações de poder sendo postas à prova, os novos termos propostos seriam mais relevantes, não desconfigurando a relação de *accountability* como *principal* e *agent* poderiam sugerir nestes casos.

<sup>54</sup> MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. op. cit., p.80.

representantes políticos.<sup>55</sup> Contudo, torna-se inválida a descrição espacial, nos termos propostos por O'DONNELL, quando se refere às relações da mídia, ou de associações cívicas e ONG's que fiscalizam os agentes públicos, uma vez que não há nenhum traço de qualquer relação de verticalidade entre eles.

Outra questão que surge da descrição espacial de *accountability* como invocada por O'DONNELL é a combinação implícita, que tende a gerar confusão, entre a metáfora física que remete à imagem de independência (horizontal) e hierarquia (vertical), e a posição dos agentes da relação de *accountability* (o Estado e os atores sociais). Por exemplo, certas relações entre o Executivo e burocracias são verticais no sentido de que o Executivo as criou e tem um controle formal sobre elas.<sup>56</sup> Assim, malgrado seja uma relação de prestação de contas entre agentes estatais, o que poderia se classificar como uma relação intraestatal, e, portanto, horizontal, constitui-se, na verdade, em um relacionamento vertical. Logo, nem todas as relações de *accountability* entre agentes estatais (posição dos agentes) implicam necessariamente em relações horizontais (independência).

Ademais, mesmo ciente que se está a tratar, a princípio, de um modelo teórico puro, não se impede de indagar se em relações de agentes estatais considerados, em tese, independentes, haveria de fato uma relação no plano horizontal – no que concerne a total independência e autonomia entre as partes -, considerando-se a inegável existência de uma série de fatores externos e internos (pressões políticas e corrupção, por exemplo) que alteram a devida atuação das agências estatais de controle.

Não obstante as imperfeições ora ventiladas, certo é que a classificação trazida por O'DONNELL torna-se útil para distinguir as formas de *accountability*, e tornou-se amplamente aceita e invocada por quem se dedica ao assunto, razão pela qual, neste trabalho, tendo-se esclarecido as referidas problemáticas, utilizar-se-ão as denominações horizontal<sup>57</sup> e vertical para tratar de *accountability*.

---

<sup>55</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.18.

<sup>56</sup> Ibid., p.18-19.

<sup>57</sup> A terminologia adotada por MAINWARING (Ibid., p.19-20), ao tratar da questão, parece se mostrar mais adequada, não suscitando, aparentemente, os aspectos problemáticos da de O'DONNELL. Aquele autor, de forma paralela a O'DONNELL, distingue *accountability* eleitoral e intraestatal. Porém, como já mencionado, em especial razão ao fato de seu uso ser geralmente aceito, manter-se-á neste estudo as denominações vertical e horizontal.

### 2.1.1.1

#### **Accountability eleitoral**

As premissas iniciais de O'DONNELL concernente à *accountability* vertical, como exposto, giram em torno de instrumentos de controle pautados de forma essencial, mas não exclusiva<sup>58</sup>, nas eleições políticas. No entanto, PERUZZOTTI e SMULOVITZ, analisando a temática, propuseram um novo desenho de *accountability*, concebendo-a como um novel mecanismo na sua forma vertical, além das eleições. Para esses dois autores, essa outra forma vem sendo deixada de lado no estudo do tema<sup>59</sup>, e corresponde à atividade de uma sociedade civil ativa e de instituições midiáticas autônomas, que viriam a complementar a eficiência dos mecanismos eleitorais<sup>60</sup>, e que, embora partam do mesmo conceito, possuem características particulares. É o que denominam de *accountability* social.

A pertinência da manifestação de PERUZZOTTI e SMULOVITZ foi sentida pelo próprio O'DONNELL, que valida o argumento apresentado, prestando-lhe as seguintes considerações:

*Recientemente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuesto un concepto que encuentro muy útil, un tipo de accountability vertical pero no*

<sup>58</sup> Muito embora as conclusões iniciais de O'DONNELL (*Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova*, São Paulo, n.44, 1998, p.28) acerca de *accountability* vertical tenham girado, principalmente, em torno de seus instrumentos eleitorais, a sua dimensão social nunca passou despercebida pelo autor, ainda que ele não a considerasse uma espécie aparte, conforme se verifica da definição por ele trazida: "Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo '*accountability* vertical'".

<sup>59</sup> "Focando nos trabalhos sobre os mecanismos tradicionais de *accountability*, tais como eleições ou a divisão de poderes e a existência de um efetivo sistema de *checks and balances* entre eles, seus diagnósticos tendem a ignorar o crescimento de formas alternativas de controle político que dependem das ações de cidadãos e organizações" (SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship*. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p.309). Tradução de "By focusing on the workings of traditional mechanisms of accountability, such as elections or the division of powers and the existence of an effective system of checks and balances among them, these diagnoses tend to ignore the growth of alternative forms of political control that rely on citizens' actions and organizations".

<sup>60</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. op. cit., p.9-10.

*electoral que llaman “societal” [...]. Estos autores argumentan convincentemente que es incorrecto limitar el concepto de accountability vertical a las elecciones. Existen numerosas acciones, individuales y colectivas, que ocurren en la sociedad en cualquier momento entre elecciones. Parte de estas acciones está dirigida a reparar, impedir y/o sancionar acciones, y a veces omisiones, de individuos electos en cargos nacionales o subnacionales, así como de funcionarios estatales no electos, también nacionales o subnacionales. Especialmente en países donde, como en América Latina, la accountability vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión societal de la accountability vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente, incluso para la supervivencia de un régimen democrático. Este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la accountability.*<sup>61</sup>

Apesar de se reconhecer e respeitar o papel da interação social para *accountability*, não se acatará, conforme já exposto anteriormente, o entendimento de que esses atores integrem as relações de *accountability*. Para a definição até agora utilizada, as relações de *accountability* somente se referem as que são formalmente estabelecidas, ou seja, por meio de normas legais e constitucionais, não sendo este o caso das ONG’s, associações cívicas ou da imprensa. Desta forma, a fim de se proceder a um estudo mais preciso e sistemático, tem-se que *accountability* vertical, na forma proposta por O’DONNELL, se desconstrói em dois mecanismos distintos e complementares, sendo a sua forma eleitoral, uma relação verdadeiramente de *accountability*, e social, que embora auxiliar das espécies eleitoral e horizontal, não constitui forma própria de *accountability*.

Logo, a primeira espécie de *accountability* que então se vislumbra é a chamada eleitoral, considerada como sendo exercida “*en el momento de las elecciones, a través de las cuales, los votantes premiaban o sancionaban a los partidos y funcionarios*”.<sup>62</sup>

A lógica desta forma de *accountability*, tradicional por natureza nos regimes democráticos, em especial os ocidentais<sup>63</sup>, repousa no entendimento de que os eleitores, na ocasião das eleições – que, para se falar em controle, em uma estrutura democrático-republicana<sup>64</sup>, necessitam de periodicidade -, realizam – ou

<sup>61</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.24.

<sup>62</sup> NATAL, Alejandro. *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*, Mexico, n.9, 2006, p.5.

<sup>63</sup> BOVENS, Mark. op. cit., p.196.

<sup>64</sup> “*La representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses*

deveriam realizar - uma avaliação *post facto* da gestão anterior, punindo os maus gestores com o não recebimento de seu voto, e conseqüentemente sua não reeleição, ou premiando-os com o voto, reelegendo-os, portanto.

A dimensão eleitoral de *accountability* ainda encerra em seu conceito um componente adicional político, que se refere à capacidade da cidadania para fazer com que as políticas governamentais reflitam suas preferências. Assim, um governo presta contas se os cidadãos possuem mecanismos efetivos de fazer com que suas demandas sejam ouvidas pelos administradores públicos, podendo sancioná-los caso não as atendam.<sup>65</sup> Esta feição política da *accountability* corresponde à busca do que se denomina *responsiveness*.

Por *responsiveness*<sup>66-67</sup> se entende a tendência dos governos em buscar as políticas de preferência da maioria dos cidadãos votantes.<sup>68-69</sup> Assim, os mecanismos de *accountability* eleitoral possuiriam também como objetivo "asegurar *responsabilidad y correspondencia entre las decisiones políticas tomadas por los agentes autorizados y las preferencias del electorado (responsiveness)*".<sup>70</sup>

Essa forma de prestação de contas (eleitoral), embora constitua a forma de *accountability* por excelência, não é isenta de críticas. Pelo contrário. A primeira

*públicos y privados de quienes ocupan cargo públicos*" (O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, vol.5, n.1, jan. 1994, p.14).

<sup>65</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Rendición...*, p.5.

<sup>66</sup> A propósito, SARTORI (En defensa de la representación política. *Claves de la razón práctica*, Madrid, n.91, 1999, p.3-4) considera que a representação política traz consigo as seguintes dimensões: a) *responsiveness*; b) *accountability*; e c) *removability* (possibilidade de destituição do representante). Apesar de o autor não ter realizado de forma direta a referida comunicação entre as dimensões, ante o que já se viu até então, é possível se verificar que *accountability* representa o ponto chave entre as três, uma vez que é por meio daquela que se pode exigir *responsiveness* dos governos, e que se sancionam os administradores, podendo retirá-los do cargo (*removability*).

<sup>67</sup> Buscando tradução a mais um termo anglo saxão, tem-se utilizado como equivalente à "*responsiveness*" o vocábulo espanhol "*receptividad*", ou, o português, "responsividade".

<sup>68</sup> STOKES, Susan C.. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p.9.

<sup>69</sup> Somente há que se ressaltar, conforme entendimento de SCHMITTER e KARL (What democracy is...and is not. *Journal of Democracy*, v.2, n.3, sum. 1991, p.70) acerca dos requisitos mínimos para uma democracia, que os representantes nem sempre deverão seguir o curso das ações de preferência dos cidadãos, no entanto, sempre que sua atuação se desviar, por exemplo, do "interesse nacional", é necessário a sua imediata responsabilização.

<sup>70</sup> PERUZZOTTI, Enrique. Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. *Política y gobierno*, Mexico, vol.X, n.1, I sem. 2003, p.45.

censura trazida à baila concerne ao fato de que seus mecanismos de controle somente funcionam de forma retrospectiva, *ex post*, ou seja, possuem um caráter nitidamente repressivo<sup>71</sup>, não sendo suficientemente eficazes para conter atos irregulares praticados ao longo de uma má gestão política. Sobre essa falha, ACKERMAN opina que:

*Un gobierno que está en contacto constante y directo con el pueblo también necesita construir mecanismos ex-ante y simultáneos de rendición de cuentas. Si dependemos exclusivamente de la rendición de cuentas ex-post enajenaremos nuestra voz a una delegación plena de nuestra autoridad entre una elección y la otra.*<sup>72</sup>

Outro descompasso de eficiência verificado no modelo puro de *accountability* eleitoral refere-se à assimetria de informações, tanto entre os eleitores e os representantes políticos, como entre estes e os servidores públicos. Verifica-se ser impossível, por mais transparente que um governo possa se mostrar, que os cidadãos tenham conhecimento de todas as decisões tomadas pelos representantes eleitos, tornando-se tal situação majorada quando se alia ao fato de uma manipulação sistemática de informações por parte daqueles mesmos representantes em conjunto com a imprensa.<sup>73</sup>

Acrescente-se ainda que, como exposto por PERUZZOTTI<sup>74</sup>, sem desmerecer a imprescindibilidade dos mecanismos de *accountability* eleitoral, as eleições são instrumentos rudimentares de sinalização, tendo em vista que o voto não é hábil a especificar quais das inúmeras decisões tomadas ao longo de toda uma administração estão sendo aplaudidas, e quais estão sendo rechaçadas.

Neste aspecto, surge um novo problema dos mecanismos eleitorais, que possui pertinência com o voto pessoal ou partidário. Em ambos os casos há falhas relevantes para os mecanismos de *accountability* eleitoral. O voto ideológico ou

<sup>71</sup> Conquanto seja verdadeira a afirmativa de que os mecanismos de controle eleitoral sejam essencialmente retrospectivos, também é possível, ainda que em menor medida, considerar certo caráter preventivo, já que a punição dos candidatos na ocasião eleitoral serve como exemplo para os futuros ocupantes de mandatos políticos, que realizarão uma ponderação das consequências na realização de seus atos. Neste sentido, BEHN (op. cit., p.14) realça que *accountability* serve para influenciar o comportamento dos futuros agentes públicos, convencendo-os a se conduzirem dentro das expectativas financeiras, de justiça e de performance.

<sup>72</sup> ACKERMAN, John M.. Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras. *Serie Cultura de la rendición de cuentas*, Mexico, v.9, p.12.

<sup>73</sup> Ibid., p.11-12.

<sup>74</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Rendición...*, p.5-6.

partidário tende a não avaliar a gestão individualizada do representante, uma vez que, independente da atuação do administrador público, os eleitores acabam votando pela legenda partidária, desconsiderando eventuais irregularidades levadas a efeito pelo candidato. Por outro lado, tomando-se como exemplo a situação brasileira – que se mostra capaz de representar a rotina política de muitos Estados latino-americanos –, em particular na Câmara dos Deputados, o voto individualizado, desvinculado das forças e lideranças partidárias, tende a insular o representante, não permitindo que sua atuação produza efeitos, já que as coalizões partidárias é que ditam as regras do jogo.<sup>75</sup>

Analisando questões do gênero, JENKINS apresenta seis principais fatores que impedem o devido desenvolvimento das eleições democráticas. As duas primeiras se referem ao que já foi acima ventilado, indicando a assimetria de informações e o voto como um instrumento cego, que não é hábil a controlar cada ação dos representantes; o terceiro fator remete ao chamado mito da *accountability* retrospectiva. Embora se espere que os eleitores avaliem os atos dos representantes de forma retrospectiva, o que JENKINS observa é que há uma seleção baseada no que os eleitores acreditam que será um bom governo, crendo que haverá mudanças na sucessão dos mandatos, ou seja, o voto tem servido mais para indicar o que os cidadãos desejam que ocorra no futuro, do que para avaliar os atos passados; a quarta questão é o clientelismo, já que os votantes tendem a conceder seu voto a representantes que possuam projetos que lhe confirmam um mínimo benefício ao invés de apoiarem partidos ou candidatos com relevantes planos de governo e reforma; a quinta problemática reporta-se a condições históricas, culturais e de estrutura social, pois os eleitores tendem a se polarizar em torno de questões de identidade (étnica, religiosa, racial, sexual), o que permite aos representantes que se evadam da *accountability* acerca de assuntos importantes e necessários, mas que fogem daqueles nichos de identidade; por último, tem-se o problema da credibilidade. Em particular nas recém-formadas democracias, os eleitores se mantêm céticos sobre as campanhas eleitorais, desprestigiando os mecanismos eleitorais, ou dedicando seu voto a representantes com projetos de visibilidade imediata (como construções e avenidas, por

---

<sup>75</sup> ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. *Accountability, representação e estabilidade política no Brasil*. In: O Estado numa era de reformas: os anos FHC – parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002, p.69.

exemplo), ao invés de analisarem projetos de bases mais complexas como educação e saúde.<sup>76</sup>

Pode-se adicionar ainda, à problemática então trabalhada, as palavras de LOEWENSTEIN, que percebe na manipulação eleitoral um forte obstáculo ao hígido controle eleitoral, escrevendo que:

*Resumiendo: un sufragio democrático y la observancia fiel de todas las disposiciones regulando el desarrollo mecánico del proceso electoral no garantizan por sí solos la obtención objetiva de la voluntad del electorado. A través de la manipulación del sistema electoral y de las leyes electorales que lo ponen en práctica, los actuales detentadores del poder pueden falsear en su origen y dirigir imperceptiblemente la voluntad de los electores. Este defecto contribuye a viciar la voluntad del electorado como detentador supremo del poder en el proceso político y a privar de gran parte de su eficacia práctica al derecho, teóricamente reconocido, de los electores a controlar al parlamento y al gobierno.*<sup>77</sup>

Ademais, o fato das eleições ocorrerem em períodos espaçados e pré-determinados torna-se pouco funcional para compreender a complexidade de problemas existentes nas democracias modernas<sup>78</sup>, sendo certo que “análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas”<sup>79</sup>, tornando, pois, necessária a existência de outros mecanismos de controle que operem de forma eficiente, sistemática e regular.

### 2.1.1.2

#### Mecanismos sociais

Como salientado anteriormente, a dicotomia classificatória de

<sup>76</sup> JENKINS, Rob. op. cit., p.148-150.

<sup>77</sup> LOEWENSTEIN, Karl. op. cit., p.346.

<sup>78</sup> NATAL, Alejandro. op. cit., p.5.

<sup>79</sup> O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas..., p.29.

*accountability* – vertical e horizontal – deixava, no entender de parcela dos estudiosos, sérias lacunas no estudo da questão, uma vez que a forma vertical, entendida inicialmente como sendo basicamente operada por mecanismos eleitorais, excluía outros<sup>80</sup> significativos instrumentos verticais de controle e responsabilização que vinham se tornando cada vez mais relevantes e eficientes, embora os escritos sobre *accountability* ainda os negligencie.

Deste modo, PERUZZOTTI e SMULOVITZ chegaram a uma nova classificação, denominada *accountability* vertical social. Esta forma seria constituída de mecanismos não eleitorais de controle das autoridades políticas, por meio de associações civis, ONG's, movimentos sociais e da imprensa, valendo-se de ferramentas institucionais (provocação de ações legais ou informativas para agências de controle institucionalmente consolidadas) e não institucionais (mobilizações sociais e divulgação de informações e denúncias pela imprensa), servindo como um valioso incremento nos tradicionais mecanismos de *accountability* eleitoral e horizontal.<sup>81</sup>

Permitimo-nos reiterar a nossa observação *supra* quanto à imprecisão do entendimento de PERUZZOTTI e SMULOVITZ, pelo menos para os fins conceituais que ora se busca, uma vez que os mecanismos sociais não possuem o condão de estruturar uma relação autônoma de *accountability* já que seus atores não possuem competências e estruturação estabelecidas de forma institucionalizada, descambando para além dos limites conceituais anteriormente construídos. Mas isso não implica dizer que *accountability* e interações sociais são matérias inconciliáveis. Pelo contrário. Os mecanismos sociais são verdadeiros pilares para o aprimoramento das relações de *accountability* (horizontal e vertical), tendo adquirido cada vez mais espaço nas relações institucionais e

---

<sup>80</sup> Não se pretende aqui esgotar as classificações trazidas pela literatura especializada, sendo que a seleção até então utilizada remete a marcos teóricos pré-determinados, cuja escolha se deu tendo em vista a sua visibilidade, coerência entre as premissas e os objetivos deste trabalho. Pode-se, então, mencionar, ainda que, de passagem, uma ampliação das classificações dos instrumentos de *accountability*, partindo-se da premissa espacial de O'DONNELL, a exemplo da denominada *accountability* internacional, representada por um aumento do marco externo de estado-nação, onde o controle ocorre por meio de redes internacionais de vigilância sobre atores multilaterais, sendo que uma pressão internacional contribui para obrigar os Estados a manterem seus deveres de transparência e probidade (OLIVERA, Alberto; ISUNZA, Ernesto. "Rendición de cuentas": los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Mexico: IIS-COMECOSO-INDESOL, 2004, p.347).

<sup>81</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. op. cit., p.10.

políticas das novas democracias políticas – ou, simplesmente, poliarquias -, suprimindo incontáveis lacunas vivenciadas por aqueles instrumentos tradicionais de controle.

Questão peculiar a estes mecanismos sociais remete à sua possível capacidade de impor sanções. Com efeito, embora o seu mais valioso recurso seja a intensidade e visibilidade de sua “voz”, eles aparentam carecer de efeitos mandamentais<sup>82</sup>, havendo quem<sup>83</sup> entenda que o exercício de exposição de irregularidades, sem a capacidade de imposição de consequências materiais, representa uma *accountability* fraca, “sem dentes” (*toothless*), valendo mais como uma vitrine (*window dressing*) do que uma real forma de limitação do poder estatal.

As premissas trazidas a lume não se apresentam completamente válidas, uma vez que, não obstante a ausência de efeitos mandamentais, é possível a ocorrência de verdadeiras consequências materiais advindas dos mecanismos sociais de controle.<sup>84</sup> Pode-se visualizar de um lado a ocorrência de eventual mácula da reputação dos agentes políticos, que pode trazer severas consequências políticas, como também, por outro lado, os movimentos sociais como condição necessária para a ativação dos mecanismos com efeitos mandamentais (“com dentes”).<sup>85</sup>

Destarte, tem-se, primeiramente, que os mecanismos sociais exercem seu controle expondo e denunciando as irregularidades (*wrongdoings*) encontradas, permitindo a identificação das reais vítimas e de seus autores, assinalando a existência de problemas que permitem a alteração na apreciação pela sociedade de determinados fenômenos específicos, transformando-se, inclusive, em problemas insertos na agenda pública governamental.<sup>86</sup>

Esse primeiro mecanismo social de controle, além de assinalar uma possível mudança na agenda pública dos representantes, elevando as questões

---

<sup>82</sup> Ibid., p.16.

<sup>83</sup> SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing...*, p.15-16.

<sup>84</sup> Valendo-se da metáfora antes utilizada, NATAL (op. cit., p.6) expõe que há evidências de que a sociedade “pode morder sem dentes”.

<sup>85</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. op. cit., p.16.

<sup>86</sup> Idem.

denunciadas a temas que se inserem no cerne do debate público, também tem como consequência o impulso para um melhor exercício de *accountability* vertical eleitoral. Assim,

[...] as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes.<sup>87</sup>

O segundo mecanismo social que se nota é referente à ativação das agências de *accountability* horizontal, que pode se dar seja por meio de movimentos sociais organizados que se mobilizam em torno de uma demanda, ou por meio da cobertura midiática, até com investigações próprias<sup>88</sup>, que clamam, ainda que indiretamente, pela operacionalização dos mecanismos horizontais de *accountability*, seja de forma direta, quando indivíduos ou associações provocam a atuação de procedimentos judiciais, de entidades de controle ou de entes internacionais.<sup>89</sup>

## 2.1.2

### **Accountability horizontal**

A segunda forma de *accountability* que se apresenta, com sentido diferenciado da sua vertente vertical, é a denominada horizontal<sup>90</sup> - que para os fins deste trabalho representa maior importância -, conceituada por O'DONNELL da seguinte forma:

*La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en*

<sup>87</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.29.

<sup>88</sup> É o que BRUNO e SCHWEINHEIM (op. cit., p.24) denominam “*periodismo de investigación*”, indicando ser o instrumento mais importante de controle pela imprensa.

<sup>89</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. op. cit., p.17.

<sup>90</sup> A terminologia aqui repousa variante, pois há quem, ainda que de forma minoritária, também a denomine de *accountability* política, a exemplo de NATAL (op. cit., p.6), que ao tratar da questão escreve: “*Este tipo de rendición de cuentas tiene que ver con la responsabilidad y el derecho que una autoridad formal tiene de monitorear o sancionar la gestión pública*”.

*principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.*<sup>91</sup>

Os elementos conceituais da modalidade horizontal da *accountability* carregam consigo divergências entre os autores. A primeira que se mostra saliente reside no conteúdo dos atos dos agentes públicos que são controlados pelas instituições estatais formalmente designadas.

Para O'DONNELL, *accountability* horizontal é uma interação legalmente fundada entre agências estatais em vista de ações ou omissões presumidamente ilegais (transgressão ou corrupção).<sup>92</sup> Em sentido próximo, KENNEY sustenta que a *accountability* horizontal versa, nos regimes presidencialistas puros, somente sobre comportamentos contrários à lei.<sup>93</sup>

No entanto, filiando-se à argumentação de MAINWARING, entende-se que esse reducionismo proposto por O'DONNELL, e quanto aos regimes presidencialistas, por KENNEY, não tem razão de ser para a configuração de *accountability* horizontal – na verdade, em nenhuma das suas formas. Para aquele primeiro autor, *accountability* pode envolver a capacidade de monitoramento e sanção relacionada a questões políticas que não necessariamente constituam transgressões legais.<sup>94</sup>

De fato, a organização mais moderna das instituições que classicamente possuiriam o *status* de atores de *accountability* horizontal tem expandido as suas competências para além de uma análise puramente legalista. Observa-se, *e.g.*, os traços contemporâneos do controle externo no Brasil, exercido pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União no Brasil – cerne deste trabalho -, que possui dentre os seus deveres constitucionais a fiscalização dos atos públicos não só sob o paradigma da legalidade, mas também da legitimidade e economicidade.

Além disso, nem O'DONNELL nem KENNEY perfazem essa limitação de conteúdo no que se refere à *accountability* vertical, entendendo ser cabível que os eleitores avaliem os aspectos legais e políticos dos representantes. Diante disto,

---

<sup>91</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.12.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p.27.

<sup>93</sup> KENNEY, Charles D.. *op. cit.*, p.68.

<sup>94</sup> MAINWARING, Scott. *op. cit.*, p.10-11.

MAINWARING não vê razão para essa distinção de conteúdo entre as formas vertical e horizontal de *accountability*, defendendo um conceito isomórfico, permitindo que na modalidade horizontal também sejam avaliadas as decisões de cunho político dos agentes públicos.<sup>95</sup>

A segunda mistura conceitual que se nota repousa no aspecto subjetivo da *accountability* horizontal. Enquanto MAINWARING inclui nas hipóteses de *accountability* horizontal, dentre outras<sup>96</sup>, a relação *principal/agent*, referindo-se aos casos, por exemplo, onde as burocracias são criadas e controladas no interior do próprio Poder Executivo e Legislativo<sup>97-98</sup>, KENNEY, contrariamente, assenta que as relações havidas no interior das agências estatais, nas hipóteses em que uma autoridade superior (*principal*) dispensa ou demite um subordinado (*agent*), muito embora ocorram na órbita estatal, não se confundem com interações de *accountability* horizontal, já que a definição de O'DONNELL estaria adstrita a relações entre agências estatais, e não relações intra-agências.<sup>99</sup>

De ambos os posicionamentos esposados, parece que não há razão para acatar o entendimento de KENNEY, já que se verifica que as relações abordadas – relações *principal/agent* no interior do corpo estatal – se enquadram no conceito de *accountability* ora trabalhado, pois se tratam de interações onde um ator formalmente<sup>100</sup> institucionalizado demanda explicações, com a possibilidade de sancionamento, de agentes públicos. Assim, a sujeição de burocratas à autoridade de superiores hierárquicos constitui uma relação típica de *accountability*, e, muito embora as lições de O'DONNELL sobre a modalidade horizontal se refiram

<sup>95</sup> Ibid., p.12.

<sup>96</sup> De acordo com MAINWARING (Ibid., p.20), as relações de *accountability* horizontal podem ser distinguidas em três espécies: as relações *principal/agent*, conforme exposto no corpo do texto; relações entre atores estatais visando sancionar agentes públicos, a exemplo da imposição de *impeachment* pelo Poder Legislativo sobre o Presidente, ou ainda as hipóteses de atuação do Poder Judiciário; e as relações dos atores de fiscalização/monitoramento com os agentes públicos.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Com igual entendimento, JENKINS (op. cit., p.140) cita a hipótese em que líderes políticos mantém servidores públicos civis *accountable*, controlando a execução das decisões políticas pela burocracia.

<sup>99</sup> KENNEY, Charles D.. op. cit., p.61.

<sup>100</sup> Ainda que destoe da definição de *accountability* adotada, simplesmente a título de curiosidade, JENKINS (op. cit., p.141) traz notícias de uma espécie de *accountability* horizontal dita por ele informal. Esta se consubstanciaria na formação de uma cultura coletiva – uma “cultura da probidade” - desenvolvida por servidores públicos, onde os próprios servidores reprimiriam seus colegas – não havendo necessariamente, portanto, uma relação de hierarquia – que se desviassem das regras adotadas.

literalmente ao controle exercido por agências, não se mostra como a mais acertada para a compreensão daquela definição, de forma a excluir essas relações, pois, afinal, não seriam elas uma relação clara de *accountability*? O problema aqui parece residir muito mais na problemática terminológica das metáforas espaciais escolhidas por O'DONNELL, como já tratado alhures, do que propriamente sobre o conteúdo daquelas interações.

Retomando a construção de O'DONNELL acerca da *accountability* horizontal, o autor traz ainda uma bifurcação de instrumentos, nominando uma primeira forma como sendo de *balance* e a segunda denominada de designada (*asignada*).<sup>101-102</sup>

Assim, *accountability* horizontal de *balance* refere-se à clássica noção de separação dos poderes e *checks and balances*, pois o controle é exercido, nos dizeres de O'DONNELL, por algum dos grandes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), uma vez que as Constituições contemporâneas – cujo marco inicial histórico remete à Constituição americana - tendem a promover o balanceamento de sua atuação.<sup>103</sup> Neste aspecto, PERRUZZOTI e SMULOVITZ acrescentam que “através da separação dos poderes, o reconhecimento de direitos fundamentais, e o sistema de *checks and balances*, o constitucionalismo moderno estabelece as instituições que permitem a restrição da arbitrariedade do poder estatal”.<sup>104</sup>

Em que pese a essencialidade desta forma de *accountability* nos regimes democráticos contemporâneos, ela se encontra fadada a apresentar muitas brechas que tendem a mitigar sua eficácia. Cite-se, por exemplo, o seu caráter reativo, e, conseqüentemente, intermitente, só vindo a reagir quando se verifica a existência de condutas erradas ou prestes a serem praticadas. Também há a questão dos

<sup>101</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.21-22.

<sup>102</sup> Diverso de O'DONNELL, o entendimento de MORENO, CRISP e SHUGART (op. cit., p.80-81) é de que as relações horizontais não seriam relações de *accountability*. Para eles, somente onde houvesse hierarquia é que se poderia falar em *accountability*. Assim, os mecanismos de *checks and balance* são denominados por aqueles autores como intercâmbio horizontal (*horizontal exchange*), e as relações de controle por agências estatais seriam relações de superintendência (*superintendence relationships*).

<sup>103</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.21.

<sup>104</sup> PERRUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. op. cit., p.3. Tradução de: “*Through separation of powers, the recognition of fundamental rights, and a system of checks and balances, modern constitutionalism establishes the institutions that enable it to curb the arbitrariness of state power*”.

frequentes conflitos políticos, dramáticos e dispendiosos entre os poderes supremos do Estado, que tendem a se agravar tendo em vista que os atores envolvidos continuamente são suspeitos de agir por motivos exclusivamente partidários.<sup>105</sup>

Ressalte-se, ainda, que essa forma de *accountability* horizontal (de balance) deve ser observada com uma atenção especial. KENNEY, em oposição ao apresentado por O'DONNELL, introduz uma distinção entre o sistema de *checks and balances* e a *accountability* horizontal, afirmando que, não obstante ser a primeira um pressuposto para a existência da segunda, já que não se pode falar em *accountability* se não houver uma divisão entre os poderes, elas não se confundem. Embora o sistema de *checks and balances* constitua um crucial sistema de controle do poder, não seria de forma alguma um mecanismo de *accountability*.<sup>106</sup>

Em que pese a importância dos estudos de KENNEY, suas premissas não nos parecem totalmente válidas no tratamento aqui conferido a *accountability*. Malgrado concordemos com as considerações de que *accountability* horizontal e *checks and balances* não são sinônimos, como se verifica, por exemplo, em algumas hipóteses de veto presidencial a um projeto de lei, que ainda que constitua um equilíbrio entre os poderes, não se pode qualificá-lo como *accountability*, nota-se que é possível haver casos do exercício de *checks and balances* que configurem verdadeiros instrumentos de *accountability*. Como salientado por MAINWARING, a distinção entre ambos por vezes pode se tornar muito sutil.<sup>107</sup>

Por outro lado, a segunda espécie – *accountability* horizontal designada –, decorrente, em especial, das limitações da espécie de balance, é representada por várias agências, tais como *Ombudsman*, auditorias, controladorias, Tribunais de Contas, que seriam “*encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras*

<sup>105</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Notes on various accountabilities and their interrelations*. In: *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, p.338.

<sup>106</sup> KENNEY, Charles D.. op. cit., p.59-60.

<sup>107</sup> MAINWARING, Scott. op. cit., p.16-18.

*instituciones estatales, nacionales o subnacionales*”.<sup>108</sup>

Esta forma de *accountability* na modalidade horizontal, ao contrário da anterior, foi estabelecida com cortes mais delimitados de controle, apresentando, por igual, vantagens em relação ao modelo de *balance*. Costuma-se mencionar que as agências em comento têm a possibilidade de serem proativas e contínuas em sua atividade; podem ser mais eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais; podem, igualmente, invocar critérios profissionais ao invés de se pautarem por questões partidárias ou meramente políticas; o seu caráter contínuo permite que se analisem questões de complexidade mais elevada; servem de importante instrumento para intensificar e aprimorar a *accountability* vertical.<sup>109</sup>

Apesar de suas vantagens, em especial relação com a modalidade de *balance*, a *accountability* horizontal designada não é isenta de críticas. De forma ilustrativa, como apontado por NATAL, o sistema de agências pode acabar sendo desvirtuado caso surjam condutas antissociais – leia-se corruptivas - em seu interior<sup>110</sup>, limitando assim o seu controle.

De fato, o interesse de O’DONNELL na questão abordada – *accountability* horizontal - reside, conforme o próprio autor, justamente na sua ausência, em particular nas dimensões latino americanas, onde, em especial na década de 90, surgiram novas democracias ou poliarquias.<sup>111</sup>

Ao analisar o desenrolar da situação político-institucional latino americana<sup>112</sup>, O’DONNELL observou uma série de semelhanças na estruturação

<sup>108</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.22.

<sup>109</sup> Idem.

<sup>110</sup> NATAL, Alejandro. op. cit., p.6.

<sup>111</sup> O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.27.

<sup>112</sup> Muito embora quando se aborde a temática sobre a qualidade da democracia nos países latino-americanos, tratando essencialmente sobre *accountability* e representação política, seja de opinião majoritária na doutrina especializada (KENNEY, Charles D. op. cit., p.55-56; MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. op. cit., p.79-80) a ausência de uma *accountability* governamental naqueles países, PRZEWORSKI (*Social accountability in latin america and beyond*. In: *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, p.324-325) apresenta conclusões diversas, assentando que os autores se equivocam ao afirmar que a ausência da *accountability* horizontal decorre da falta de representação política nos países latino-americanos, sendo que os problemas encontrados nessas regiões são muito mais genéricos a todas as democracias do que simples produto do espaço territorial e cultural apontado. Conquanto fuja das delimitações deste trabalho analisar a validade das premissas apresentadas, ao investigar a atuação do TCU do Brasil ao longo de um período de

de países como Brasil, Argentina, Bolívia, Venezuela, México, dentre outros<sup>113</sup>, que os diferenciavam dos conhecidos sistemas democráticos de países capitalistas europeus e norte-americanos, de viés representativo. Embora os referidos Estados latino americanos<sup>114</sup> se constituam sob a roupagem de democracias – possuindo todos os caracteres atribuídos por DAHL<sup>115</sup> -, estas democracias reúnem elementos suficientes para merecer uma nova denominação. Destarte, O'DONNELL, em seminal obra de 1994, as designa como Democracias Delegativas.<sup>116</sup>

As Democracias Delegativas não seriam completas opositoras das Democracias Representativas<sup>117</sup>, mas sim uma “nova” espécie do gênero “Democracia”. O'DONNELL considera que essa novel espécie é típica dos Estados pós-regime autoritário latino americano. Sua principal marca seria a figura do presidente do Estado, eleito democraticamente, por eleições minimamente limpas, considerada como a “encarnação do país”<sup>118</sup> o qual representa. Assim sendo,

*Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder*

---

aproximadamente 20 anos, como aqui proposto, será possível vislumbrar pelo menos como tem sido esta forma de controle governamental, podendo-se, ao menos, verificar a (in)eficiência deste instrumento de *accountability* horizontal no Brasil.

<sup>113</sup> O'DONNELL (*Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial*. In: Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Editora Paz e Terra, p.356) vislumbra que, dentre os representantes da América Latina, somente Uruguai e Costa Rica possuiriam direito políticos, civis e a presença de *accountability* horizontal razoavelmente vigentes, não cabendo se enquadrar por completo na categorização dos outros Estados latino americanos.

<sup>114</sup> De forma semelhante, ao versar sobre a realidade latino americana, ELIPE (*Fiscalización política del gobierno: fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2000, p.219) escreveu que “*en los países del tercer mundo a que, sobre el entramado democrático tejido en los textos constitucionales, se superponga la figura charismática del Jefe del Estado que, apoyado en el Ejército y en la plebiscitaria adhesión popular, ahoga el funcionamiento normal de las instituciones*”.

<sup>115</sup> Dentre os requisitos mínimos de uma democracia para um grande número de pessoas, elencados por DAHL (*Poliarquia: participação e oposição*. 1.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p.27), destacam-se: direito de voto; elegibilidade para cargos políticos e públicos; eleições livres e idôneas; direito de líderes políticos disputarem votos e apoio.

<sup>116</sup> O'DONNELL, Guillermo. Democracia..., p.8.

<sup>117</sup> Tratando questões do gênero, STOKES (op. cit., p.4) esclarece que enquanto nas democracias representativas os políticos representam os cidadãos, nas democracias delegativas a população elege líderes que agem da forma que quiserem, ou seja, haveria uma total delegação de poderes aos agentes políticos eleitos.

<sup>118</sup> O'DONNELL, Guillermo. Democracia..., p.12.

*existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente.*<sup>119</sup>

Deste modo, tendo o líder sido eleito pela maioria da população, sendo considerado a verdadeira representação da nação, instituições outras, a exemplo de tribunais constitucionais e órgãos de controle, figurariam como reais obstáculos ao governo do presidente eleito, que teria sua autoridade delegada pela maioria da população.

Analisando-se as conclusões de O'DONNELL, para os fins de *accountability*, democracias delegativas seriam poliarquias onde se verifica a presença de uma *accountability* vertical, mas sua forma horizontal seria extremamente fraca ou ausente. Em contraste, as democracias representativas consistiram em poliarquias onde ambas as formas de *accountability* (vertical e horizontal) estariam presentes.<sup>120</sup>

As assertivas de O'DONNELL sobre a inexistência ou, quando não muito, ineficiência de *accountability* horizontal nas regiões latino americanas, sejam empiricamente comprovadas ou não, demonstram que os seus mecanismos de controle são imprescindíveis<sup>121</sup> para o devido funcionamento de um regime democrático adequado, seja de *per se*, seja como forma integrante de um inter-relacionamento com os mecanismos de *accountability* vertical. Afinal, como conclui o próprio autor,

*La AH (accountability horizontal) es una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales en vista de acciones u omisiones presumiblemente ilegales (transgresión o corrupción). La AH es, por lo tanto, un subconjunto de las múltiples interacciones que las agencias estatales emprenden entre sí. La importancia de la AH consiste no sólo de las acciones que genera, sino también de las que disuade. Inversamente, si las responsabilidades de la AH existen en la letra de ley, pero las agencias respectivas son neutralizadas por poderes superiores (estatales o privados), la consecuencia no sólo es facilitar transgresiones o corrupción de estos poderes, sino también el descrédito de las agencias de AH —éste es un costo gravísimo para un régimen democrático—.*<sup>122</sup>

<sup>119</sup> Idem.

<sup>120</sup> KENNEY, Charles D.. op. cit., p.70.

<sup>121</sup> Em sentido contrário, MORENO, CRISP e SHUGART (op. cit., p.82) entendem que a existência de agências estatais de controle (atores de *accountability* horizontal) atua de forma subsidiária, isto é, se os sistemas de *accountability* eleitoral funcionassem da forma devida, os mecanismos de *accountability* horizontal seriam desnecessários, pelo menos em uma tradição madisoniana de sistemas presidencialistas.

<sup>122</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.27-28.

## 2.2

### Os atores e fundamentos do jogo

As interações entre atores em uma relação de *accountability* se mostram variadas e múltiplas. A distinção promovida academicamente entre as espécies de *accountability* possui o condão de facilitar a sua compreensão, aprimorando a análise de seus relacionamentos, sem implicar no entendimento enganoso de que cada conduta somente se sujeite a uma forma de controle. Assim, os agentes estatais estão constantemente inseridos em múltiplas relações de *accountability*, seja eleitoral, seja horizontal. De igual sorte a relação não se limita a somente um diálogo bipolar, ou seja, envolvendo somente dois sujeitos, já que existem inúmeras relações cuja complexidade acoberta um sem número de condutas, com diversos sujeitos fiscalizadores e também passíveis de fiscalização.<sup>123</sup>

No entanto, mostra-se imperiosa a manutenção daquela distinção acadêmica a fim de se esclarecer, em determinadas relações, quem seriam os atores envolvidos e quais os fundamentos políticos, legais, filosóficos, institucionais, dentre outros, aptos a sustentar e legitimar aqueles relacionamentos.

Em que pese a constante verificação nos escritos sobre o controle estatal que sua base teórico-política estaria limitada, de forma reducionista, à democracia<sup>124</sup>, ver-se-á, tomando por fundamento as lições de O'DONNELL, que, ainda que a democracia seja tradição decisiva para a existência de *accountability*, ela não constitui a única tradição, havendo outras correntes históricas que sustentam de forma mais precisa certas formas de fiscalização dos agentes

---

<sup>123</sup> É nesta multiplicidade de sujeitos que pode surgir um problema, quando se enfrenta a questão da prestação de contas, chamado "*many hands problem*" ("problema das muitas mãos"), que representa a existência de múltiplos possíveis responsáveis para, em tese, uma só conduta (BOVENS, Mark. op. cit., p.189). Essa questão se materializa tendo-se em vista a estrutura hierarquizada e burocratizada de governo, onde uma série de atos se forma de sorte complexa, havendo um *iter* procedimental que envolve a atuação de diversos agentes públicos com poder de decisão. Contudo, a questão das múltiplas responsabilidades não adquire a característica problemática quando se mostra possível a sinalização e responsabilização, na medida de seus atos e responsabilidades, de todos os envolvidos na realização de alguma conduta, ocasião em que a *accountability* torna-se plenamente eficaz.

<sup>124</sup> Neste sentido são as asserções de BRUNO e SCHWEINHEIM (op. cit., p.11): "*Una característica esencial de la democracia como régimen político es la existencia de diversas formas de control de los gobiernos. En definitiva, el control sobre el gobierno es lo que diferencia a la democracia de los regímenes autoritarios o dictatoriales*".

públicos estatais.

### 2.2.1

#### **Interação de tradições nas poliarquias: democracia, liberalismo e republicanismo**

Em sua análise sobre *accountability*, O'DONNELL apresenta uma ampla construção teórica distinguindo e reconhecendo a tensão existente nas poliarquias entre três correntes ou tradições históricas: democracia, republicanismo e liberalismo.<sup>125-126</sup>

A tradição democrática, de origem ateniense, cujo núcleo representa o governo do povo, de feições majoritárias – cuja evolução ultrapassou o modelo do governo direto para os governos representativos, o que se mostrava estranho à gênese democrática - nos termos colocados por O'DONNELL, é de caráter monista, já que não conhece limites ou distinções entre o público e o privado, não exigindo igualmente que o exercício dos deveres públicos seja função dos particularmente virtuosos e plenamente dedicados; a tradição republicana, por sua vez, que nos remete à Grécia, mas, sobretudo, à Roma e posteriormente às cidades medievais italianas, possui seu núcleo envolto no interesse público – havendo um dualismo entre as esferas públicas e privadas -, onde o exercício dos deveres públicos, que deve ser levado a efeito pelos virtuosos, constitui uma atividade nobre que poderia chegar a implicar o sacrifício de direitos individuais; por fim, a tradição liberal, de procedência feudal e, adiante, na Inglaterra com Locke, e na França com Montesquieu, que prima também pela separação entre público e privado – mas sob uma ótica diversa da do republicanismo, já que nessa tradição é na esfera pública onde ocorre o desenvolvimento humano apropriado e pleno, enquanto no liberalismo o desenvolvimento pleno se dá na esfera privada -, possui seu cerne envolto na preservação de direitos individuais que são indisponíveis,

---

<sup>125</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.30.

<sup>126</sup> Não se pretende aqui abordar a fundo as tradições democráticas, republicanas e liberais, o que demandaria um trabalho teórico a parte, estando-se adstrito, neste trabalho, as suas feições como indicadas na construção de O'DONNELL, sem que isto implique em desconsiderar ou excluir as demais argumentações teóricas, políticas e filosóficas a respeito do tema.

não podendo sofrer violação de qualquer forma de poder.<sup>127</sup>

Embora todas as tradições possam ser compatibilizadas – afinal, a democracia, primando por um *status* de igualação, o republicanismo, impondo deveres aos que governam e o liberalismo, com seu compromisso das liberdades da sociedade, convergem para um aspecto primordial das poliarquias, qual seja, o império da lei<sup>128</sup> –, não menos verdadeiro é o fato de que uma série de conflitos surge entre elas, e, para os fins deste estudo, mostram-se interessante as tensões e fundamentos que justificam as relações de *accountability* vertical e horizontal, e as suas inter-relações, conforme se abordará a seguir.

### 2.2.1.1

#### Fundamentos e atores nas relações de *accountability* vertical e a representação política

Tomando por base as tradições *sus* apresentadas, no que se refere à *accountability* vertical, se observa que esta é essencial para a tradição democrática, porém não se mostra estritamente necessária ao republicanismo e liberalismo.<sup>129</sup>

De fato, as bases democráticas, embora não exclusivas, que surgiram como majoritárias e diretas, hoje se exercem por meio de representantes, estando os fundamentos da *accountability* também atrelados à representação democrática política.

Logo, a especial compreensão de *accountability* eleitoral – mas, em certa medida, pressuposto de todas as formas de *accountability* - encontra-se atrelada umbilicalmente à ideia de representação política. Conforme assentado por PERUZZOTTI<sup>130</sup>, “o conceito de prestação de contas está intimamente relacionado com a ideia de governo representativo: refere-se a uma forma especial

<sup>127</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.31-32.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>129</sup> KENNEY, Charles D.. *op. cit.*, p.70.

<sup>130</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.477.

de vínculo que o poder político estabelece com a cidadania [...]”.

O vocábulo “representação”, em igual sentido às linhas traçadas sobre o termo “*accountability*”, possui um amplo leque de acepções<sup>131</sup>, apresentando, inicialmente, uma grande complexidade e abstração. Assim, a terminologia ora tratada atrai uma série de conceituações, distintas entre si, em especial notando-se a variação linguística existente nos diversos Estados. Deste modo, as observações de PITKIN demonstram o entendimento de que

A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. Desse modo, o “mapa semântico” das palavras inglesas da família “*represent-*” não corresponde bem ao “mapa semântico” de termos cognatos até mesmo em outros idiomas muito próximos ao inglês. Por exemplo, a língua alemã tem três palavras – *vertreten*, *darstellen* e *repräsentieren* – que geralmente são traduzidas pela palavra inglesa “*represent*”. *Darstellen* significa “retratar” ou “colocar algo no lugar de”; *vertreten* significa “atuar como um agente para alguém”. O significado de *repräsentieren* é próximo ao de *vertreten*, mas é mais formal e possui conotações mais elevadas (teóricos alemães da política, às vezes, argumentam que meros interesses privados egoístas podem ser *vertreten*, mas o bem comum ou o bem do Estado devem ser *repräsentiert*). Entretanto, o significado de *repräsentieren* não é, de forma alguma, próximo àquele de *darstellen*. Então, para quem fala em inglês o modo pelo qual uma pintura, um pintor ou um ator de palco representam, e o modo pelo qual um agente ou um legislador eleito representam, obviamente, estão ligados ao mesmo conceito. O mesmo não acontece para quem fala em alemão.<sup>132</sup>

Das inúmeras acepções que comporta o termo representação, retivemos, para fins de algumas breves observações, aquela de conotação política. Neste aspecto, verifica-se a existência de três modelos interpretativos principais referentes à representação política: a) a representação como relação de delegação; b) a representação como relação de confiança; e c) a representação como representatividade sociológica.<sup>133</sup>

A primeira forma de interpretar a representação política, com origens medievais<sup>134</sup>, concebe o representante como um executor privado de iniciativa e

<sup>131</sup> “Em todas as línguas europeias, o verbo 'representar' e o substantivo 'representação' se aplicam a um universo muito vasto e variado de experiências empíricas” (COTTA, Maurizio. *Representação política*. In: Dicionário de política. Volume 2. 13.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p.1102).

<sup>132</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n.67, 2006, p.16.

<sup>133</sup> COTTA, Maurizio. op. cit., p.1102.

<sup>134</sup> ARATO (Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, São Paulo. n.55-56, 2002, p.85) já afirmava que a representação política constitui uma invenção humana medieval ocidental.

de autonomia, das instituições distribuídas pelos representados, figurando muito proximamente a um embaixador, que exerce um mandato.<sup>135</sup>

O segundo tipo atribui ao representante uma posição de autonomia, supondo que a única orientação a ser seguida seria o interesse dos representados.<sup>136</sup> Há aqui uma relação hipotética de confiança<sup>137</sup> conferida aos representantes pelos representados. Espera-se que os interesses destes sejam buscados por aqueles.

Por último, o terceiro modelo (espelho) preza mais pelo efeito conjunto da representação do que pelo papel de cada representante, criando-se um microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político.<sup>138</sup>

Embora o estudo dos três modelos considerados de representação política se dê, com o escopo evidentemente didático, com a apresentação das suas formas puras, fato é que dificilmente algum Estado os adote nessas medidas, sendo certo que analisados isoladamente, verifica-se uma série de falhas na sua estruturação.

Desta forma, ao se investigar o modelo de delegação na sua forma pura, percebe-se uma gama de inconvenientes. Primeiramente, tem-se que a atuação do representante se evidencia de forma irregular e limitada no processo de tomada de decisões, o que se choca com as condições políticas atuais vivenciadas pela maioria esmagadora dos Estados modernos.<sup>139</sup>

Faz-se mister no jogo político atual que os representantes possuam uma flexibilidade maior na tomada de decisões, sendo isso incompatível com uma atuação vinculada. Ademais, verifica-se que a atenção dos representados, na gestão da maioria dos negócios públicos e políticos, é assaz reduzida, o que

<sup>135</sup> COTTA, Maurizio. op. cit., p.1102.

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> “A confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos” (ARATO, Andrew. op. cit., p.89).

<sup>138</sup> COTTA, Maurizio. op. cit., p.1102.

<sup>139</sup> Conquanto PRZEWORSKI (Democracia y representación. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, Caracas, n.10, feb. 1998, p.10) aponte que essa forma de representação política se encontra amplamente difundida no meio social, sendo que jornalistas, cidadãos e acadêmicos chegam a encará-la como uma verdade axiomática, COTTA (op. cit., p.1102) expõe que a maioria das Constituições modernas veda a forma pura do “mandato imperativo”, sendo comum somente encontrá-lo nas comunidades internacionais ou em entidades políticas pouco integradas.

tornaria a instrução delegada por demais fluída e inadequada.<sup>140</sup>

De igual sorte, a representação como relação de confiança – também chamada de “fiduciária” - apresenta suas falhas. De início, já se depreende que, conforme ensina ARATO<sup>141</sup>, a regra atual<sup>142</sup> não é a confiança, mas sim a desconfiança dos representantes. E ainda que haja a expectativa de confiança considerada abstratamente, ela costuma se vincular a representantes pessoalmente carismáticos, ou seja, nas lições de WEBER<sup>143</sup>, a um carisma puramente pessoal do chefe, o que, sob as condições políticas modernas, tendem a possuir uma curta duração institucional.

Há ainda que se considerar qual o segmento representativo considerado: Toda a nação? Somente um Estado? Uma região? Essas indagações costumam ser respondidas pelos próprios textos constitucionais que priorizam a ideia de representação da totalidade da Nação.<sup>144</sup> Ocorre que esse entendimento traz consigo implicações empíricas sobre a realidade de sociedades multiculturais e com interesses plúrimos, sendo assim, improvável uma subsunção absoluta entre o interesse dos representados e o que os representantes se propõem a preservar e defender.

Por fim, quanto à terceira interpretação, da representação política “espelho”, também conhecida como pictória ou descritiva<sup>145</sup>, a primeira análise a ser perfeita consiste na compreensão de quais aspectos da sociedade merecem ser reproduzidos no corpo de representantes. Logo, além dos critérios políticos e ideológicos, é possível se cogitar ainda os elementos sociais, econômicos, religiosos, culturais, raciais, sexuais, dentre tantos outros que compõe uma

<sup>140</sup> Ibid., p.1103.

<sup>141</sup> ARATO, Andrew. op. cit., p.89.

<sup>142</sup> Não só se verifica a desconfiança política na atualidade, mas o fenômeno político também já era observável nos cenários republicanos e democráticos desde suas origens, havendo a criação de diversos controles institucionais para mitigá-la. Assim, “*la desconfianza del poder, especialmente del poder que puede movilizar una coerción abrumadora en su apoyo, es tan vieja como la sociedad humana. Vimos que ya en sus orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales*” (O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p.18).

<sup>143</sup> WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 22.ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2010, p.58.

<sup>144</sup> COTTA, Maurizio. op. cit., p.1103.

<sup>145</sup> ARATO, Andrew. op. cit., p.91.

sociedade plural e particularizada.<sup>146</sup>

Destarte, a criação de uma estrutura microfísica representativa da sociedade representada (macrocosmo social) é praticamente impossível, uma vez que, embora seja plausível uma compatibilidade entre os dois primeiros critérios – políticos e ideológicos -, uma identidade entre a totalidade dos demais é muito improvável. A decorrência natural dessa incompatibilidade geral de aspectos da sociedade é a criação de bandeiras políticas específicas, surgindo daí partidos agrários, operários, feministas etc.<sup>147</sup> Ocorre que, em regra, essas bandeiras tão bem delimitadas de início, tendem a ser dissolvidas com o passar do tempo, havendo uma confusão entre suas ideologias primordiais e a estrutura que acabam assumindo.

Na análise abstrata dos modelos de representação política considerados na forma pura, percebe-se uma série de inconvenientes que lhes são ínsitos. Contudo, um olhar empírico sobre as realidades políticas, demonstra que é improvável a construção de um modelo puro isolado, sendo certo que o que ocorre, tendendo, inclusive, a corrigir as falhas existentes em cada um assistido solitariamente, é a conjugação de elementos dos três modelos de representação mencionados.

Pode-se, portanto, a fim de representar os sistemas políticos existentes de forma descritiva, definir o representante político como sendo um “fiduciário controlado que em algumas de suas características espelha as dos seus eleitores”.<sup>148</sup>

As breves e não exaustivas linhas tecidas até então acerca da representação política serviram para demonstrar alguns pilares aptos a sustentar esse complexo fenômeno, sendo útil, para o presente trabalho, um ponto em comum entre os três modelos apresentados, seja na forma pura, seja de forma conjugada: a de que o representante possui como pressuposto lógico-fático a escolha pelo representado, e como tal, exerce uma função – independente de qual seja, podendo ser por meio de delegação de delimitadas obrigações, com fins de reproduzir aspectos sociais, ou agir de sorte confiável pelos interesses coletivos -, que, conseqüentemente, o

---

<sup>146</sup> COTTA, Maurizio. op. cit., p.1103.

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Ibid., p.1104.

sujeita a uma série de controles por aqueles mesmos representados.

Concluindo, tem-se que nesta tradição democrática representativa, dois atores se posicionam nas relações de *accountability* eleitoral: de um lado tem-se a figura dos representados, cidadãos que por meio de instrumentos como o voto elegeram representantes para exercerem as funções de administração do Estado, e do outro estes mesmos representantes eleitos democraticamente. As relações entre estes atores já restou esclarecida quando se abordou a *accountability* eleitoral, expondo, principalmente, seus déficits, que, como visto, são quase sempre uma decorrência de ruídos na interação entre representantes e representados.

### 2.2.1.2

#### Fundamentos e atores nas relações de *accountability* horizontal

Enquanto as relações de *accountability* vertical decorrem do núcleo teórico democrático, por meio, contemporaneamente, da representação política, a modalidade horizontal possui diferentes bases teóricas fundantes.

O papel da *accountability* horizontal para fins da tradição democrática não se mostra como fundamental, sendo sua relevância somente sentida essencialmente em mecanismos para prevenir a desestruturação da *accountability* vertical.<sup>149</sup> Ademais, a tradição democrática exacerbada pode vir a rejeitar mecanismos de controle horizontais, pois, na visão da autoridade política, poder-se-ia indagar: “por aqueles que estão a cargo do bem comum deveriam aceitar restrições às suas decisões?”<sup>150</sup>

Nos termos trazidos por O'DONNELL, a fragilidade dos mecanismos de *accountability* horizontal demonstra que os componentes liberais e republicanos se encontram igualmente fragilizados.<sup>151</sup> Nesta esteira de entendimento, extrai-se que o componente liberal das poliarquias contém, basicamente, o conteúdo de que

<sup>149</sup> KENNEY, Charles D.. op. cit., p.69.

<sup>150</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.33.

<sup>151</sup> Idem.

existem direitos que não deveriam ser usurpados por nenhum poder, incluindo-se aqui o próprio Estado; a feição republicana, por outro lado, indica no cumprimento de deveres públicos o mister da sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público<sup>152</sup>, inclusive, se for necessário, à custa do sacrifício de interesses privados.<sup>153</sup>

As relações de *accountability* intraestatais, ou horizontais, tendem a ser suportadas pelos componentes republicanos<sup>154</sup> e liberais das poliarquias devido, especialmente, à existente da desconfiança do poder político, ao passo que o componente democrático pode vir, até mesmo, a se tornar hostil a *accountability* horizontal já que ameaça a posição de autoridade dos que foram eleitos soberanamente pelo povo.<sup>155</sup>

É justamente nesta tensão entre as tradições democrática e a liberal e republicana que se delineiam as Democracias Delegativas<sup>156</sup>, que possuem líderes eleitos majoritariamente pelos eleitores (componente democrático), mas que tendem a nutrir repulsa por instituições de controle que visam assegurar a distinção entre público e privado, com destaque ao primeiro (componente republicano fragilizado), vindo a extrapolar suas atribuições, desconsiderando uma série de direitos indisponíveis (componente liberal fragilizado).

Os principais atores presentes nas relações de *accountability* horizontal devem ser encarados sob duas óticas. Primeiramente, há que se considerar o polo de quem exige a prestação de contas, podendo, direta e indiretamente, aplicar sanções. Neste lado encontram-se presentes instituições estatais, constituídas formalmente, que possuem o dever legal de fiscalização, monitoramento e sancionamento dos agentes públicos.

<sup>152</sup> Sem embarcar nos detalhes e correntes filosóficas existentes sobre a corrupção, verifica-se que ela ocorre justamente quando há uma fluidez no componente republicano do Estado, já que nesta circunstância os agentes exercentes de funções públicas passam a defender ali seus interesses particulares.

<sup>153</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p.30-31.

<sup>154</sup> Ainda que a tradição republicana sustente os mecanismos de *accountability* horizontal, em certas circunstâncias pode se tornar hostil àqueles métodos de controle. Nestes termos, com a mesma visão comum da autoridade política, ao já salientado sobre a democracia, O'DONNELL (Ibid., p.33) propõe o seguinte questionamento hipotético: “por que deveriam aqueles que são mais virtuosos serem impedidos de governar em nome do bem comum?”.

<sup>155</sup> KENNEY, Charles D.. *op. cit.*, p.70.

<sup>156</sup> Como observado por KENNEY (Ibid., p.71), as democracias delegativas são ditas mais democráticas que as democracias representativas.

Nesta categoria, a despeito da variação terminológica e institucional de cada país, enquadram-se os Tribunais de Contas, *Ombudsman*<sup>157</sup>, Controladorias, Ministério Público, Procuradorias, e outros agentes institucionalizados. Cada um deles, como já aventado, possui a capacidade tanto informativa e de fiscalização, como também sancionatória, direta ou indireta.

Tenha-se como exemplo a figura do TCU no Brasil, que possui sua instituição formalmente estabelecida pela Constituição da República, e possui expressas competências de fiscalização, tendo ainda o poder de aplicar multas, em determinadas situações, que constituem verdadeiros títulos executivos (sanção direta), bem como outras atribuições que embora não permitam uma sanção imediata, provocam outras instituições ou poderes a aplicá-las se cabível. No caso da apuração anual das contas do Presidente da República, por exemplo, mesmo havendo um parecer desfavorável do TCU, caberá ao Congresso Nacional invalidar em definitivo as contas que lhe foram apresentadas, com as decorrentes consequências.

Acrescente-se, ainda, o controle exercido nas relações *principal/agent* havidas no interior das próprias entidades estatais, onde quem tem o poder de exigir informações/justificações e sancionar as condutas irregulares são os superiores hierárquicos. Nestas hipóteses, são agentes estatais, em uma relação de autoridade burocrático-hierárquica, que controlam a atuação de outros agentes públicos subordinados. Portanto, servidores públicos que respondem a procedimentos disciplinares pela prática de alguma infração legal, por exemplo, podendo, ao final, sofrer a pena de demissão imputada por alguma autoridade que se encontre legalmente estabelecida em uma posição hierárquica superior, representam claramente uma interação de *accountability* horizontal.

Há também que se incluir neste lado a situação de controle horizontal de balance, exercida entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Destes três atores, o que se mostra mais frequentemente no polo ativo das relações de *accountability* horizontal – sem que isso exclua a atuação dos demais –, isto é, demandando respostas e sancionando os agentes e entidades públicas, é o Poder

---

<sup>157</sup> Os dois primeiros, em particular o Tribunal de Contas, serão analisados de forma mais detida em capítulo próprio.

Judiciário, que vem sendo constantemente – em democracias representativas ou delegativas - instigado a conter os excessos dos demais poderes.

No outro polo, onde se encontram os sujeitos passivos da *accountability*, observam-se duas situações. A primeira se refere aos agentes instituídos eleitoralmente. Aqui, a relação difere da havida entre representantes políticos e representados (eleitores), tratada anteriormente, pois, embora se esteja diante de uma hipótese de representação, quem exerce a fiscalização/sanção sobre os representantes não são, de forma direta, os representados.

Assim, em regimes presidencialistas, o chefe do Executivo – e, em estruturas federalistas, os chefes executivos das demais unidades federadas (Presidente, Governador, Prefeito etc) -, bem como membros do Legislativo, escolhidos por procedimento democrático de eleições, são passíveis de monitoramento e sanções por agências estatais de caráter não eleitoral, formalizando uma perfeita relação de *accountability* horizontal.

O segundo caso afasta qualquer relação de representação, já que se trata da interação entre instituições estatais e agentes públicos não eleitos. Seriam as hipóteses do controle exercido sobre os burocratas. Estaria incluído nesta categoria o controle exercido sobre a atuação dos burocratas<sup>158</sup>, em particular os que possuam poder de decisão e gestão, tais quais os Ministros de Estados, Secretários, Diretores, Superintendentes, dentre outros.

## 2.2.2

### Sociedade civil

O crescente papel desenvolvido pela sociedade civil no controle estatal

---

<sup>158</sup> Embora se entenda, como regra, que os atos emanados por Juízes não seriam passíveis de controle em uma relação de *accountability* (SCHEDLER, Andreas. *¿Qué...*, p.30), deve-se ressaltar que a premissa se torna inteiramente válida somente ao se referir no exercício da função típica jurisdicional. Quando, no entanto, membros do Poder Judiciário atuam no exercício de funções administrativas, a exemplo de atos de presidentes de tribunais no que se refere à organização judiciária, ou ainda à execução orçamentária, encontram-se aqueles atores plenamente passíveis de integrarem uma relação típica de *accountability*.

tem sido sentido pelos autores dedicados à temática, chegando a alargar sua relevância a ponto de afirmarem que o engajamento civil é a solução para as crises estatais e dos mercados, verificadas nos recentes anos.<sup>159</sup> Em sentido contraposto, realizando considerações sobre os aspectos omissos da participação civil, mas destacando a relevância do ativismo cidadão, GORDILLO<sup>160</sup> atesta que a grave deformação que vem se verificando nos sistemas administrativos se deve justamente à falta de controle social adequado da administração pública.

De fato, a sociedade civil figura como ator de fundamental importância da interação da prestação de contas estatal. Seu papel possui caráter ambivalente, sendo ao mesmo tempo destinatário final principal da prestação de contas em regimes democráticos, como também agente fiscalizador e limitador da atuação estatal.

Como sujeito destinatário das contas, o povo tem seu papel fundamental, já que somente há que se falar na prestação de contas quando há uma relação de representação, sendo que os interesses tratados pelos agentes públicos referem-se aos interesses da população.

No seu viés fiscalizador, alguns protagonistas da sociedade civil têm ganhado espaço ante a sua atuação proativa nas últimas décadas. Analisando a situação argentina nos anos 90, mas aplicável as demais regiões democraticamente estruturadas, PERUZZOTTI destaca três importantes<sup>161</sup> atores da sociedade civil: ONG's e associações cívicas defensoras de direitos; movimentos sociais; e

---

<sup>159</sup> ACKERMAN, John M.. Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. *Social development papers: participation and civic engagement*, Washington, n.82, mar. 2005, p.1.

<sup>160</sup> GORDILLO, Agustín A.. *La administración paralela. El parasistema jurídico administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p.125.

<sup>161</sup> Em que pese a relevância desses atores sociais para *accountability*, não se pode iludir por uma suposta imaculabilidade destes agentes. Torna-se fato notório a existência de verdadeiras oligarquias dos meios de comunicação, que se encontram acumuladas nas mãos de poucos representantes, que tendem a direcionar as informações divulgadas aos seus interesses particulares. Ademais, em relação às ONG's, PRZEWORSKI (*Social...*, p.330) aponta pelo menos três razões para que não haja um deslumbramento a seu respeito: 1) como todas as organizações, as ONG's não estão alheias aos interesses particulares, fazendo com que interesses não organizados sejam, portanto, excluídos do debate; 2) as ONG's acabam por gerar efeitos não-igualitários, já que elas oferecem acesso político para quem tem recursos para organizar seus interesses. Cabe lembrar que as ONG's mais influentes atualmente se constituem em verdadeiros *lobbies*; e 3) deve-se analisar com cuidado os efeitos que este mecanismo de controle alcança sobre outras formas de *accountability*, já que pode vir a causar uma paralisação dos movimentos populares.

jornalismo de investigação.<sup>162</sup>

Possuindo como objetivos organizacionais temas variados, destacando-se as liberdades públicas e políticas, direitos humanos, meio ambiente, igualdade das minorias, dentre tantos outros<sup>163</sup>, as ONG's e associações cívicas vem se multiplicando, em particular nas novas democracias latino americanas, servindo de instrumento eficaz no controle da atuação estatal.

Um dos primeiros protagonistas neste novel grupo de controle remete à rede de organizações de direitos humanos, que emergiram especialmente sob o regime autoritário das ditaduras latino americanas e cujo legado foi o estabelecimento de organizações de caráter permanente em prol dos direitos humanos, com especial relevo no combate à violência policial.<sup>164</sup>

Nos últimos anos, além das demandas particularizadas destes atores sociais, muitas entidades têm se dedicado exclusivamente em controlar de modo amplo o exercício da função pública, servindo como *watchdogs* da probidade dos agentes públicos sob sua constante vigilância. Mencione-se, ainda que de forma exemplificativa, as organizações “Transparência Brasil”, “*Transparency International (TI)*”, “*Zero-Corruption Coalision*” e “*Transparency and Accountability Network*”, que vem se destacando neste papel de controle governamental e combate à corrupção.

O papel exercido pela imprensa, em particular por meio do jornalismo de investigação, tem sido elemento fundamental de controle dos governos contemporâneos. A função da imprensa no aspecto da prestação de contas, nas palavras de CRESPO, pode assim ser sintetizada:

*Son también instrumentos para supervisar estrechamente la acción de gobernantes y políticos. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público, lo difunden alertando a la ciudadanía, y a otros actores políticos, con lo cual favorecen que se eche a andar la maquinaria democrática que contribuye a la rendición de cuentas. La prensa puede constituirse así como un vigilante permanente, pagado por la sociedad, para vigilar los pasos de*

<sup>162</sup> PERUZZOTTI, Enrique. Redefiniendo..., p.54-56.

<sup>163</sup> Em seus estudos, PERUZZOTTI e SMULOVITZ (op. cit., p.12) verificaram que quatro grandes áreas foram inicialmente objeto das ONG's e associações cívicas, sendo elas: autonomia judicial e acesso a justiça; fraude eleitoral; segurança dos cidadãos; e corrupção governamental.

<sup>164</sup> Idem.

*políticos, legisladores, líderes políticos y gobernantes.*<sup>165</sup>

É por meio de denúncias<sup>166</sup> e peças informativas que a imprensa tem tido o poder de ao mesmo tempo informar a própria sociedade civil acerca das ilegalidades havidas nos corredores do governo, provendo assim, em um modelo teórico ideal, elementos para o devido exercício de *accountability* eleitoral, como também demandar a atuação de entidades institucionalizadas (Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública, dentre outros) para a correção daquelas irregularidades, agindo como propulsor do exercício dos mecanismos de *accountability* horizontal.

Além dos mecanismos de participação social já tratados, que são os que possuem maior efetividade e adesão popular, GORDILLO, ainda que sob um olhar pessimista no que se refere ao seu real exercício na América Latina, também traz à colação outras formas de participação cidadã. Primeiramente, o autor faz menção às formas de participação indireta, que seriam capazes de fortalecer a vida política democrática latino americana, a exemplo do plebiscito, referendo, direito de iniciativa popular, o *recall*, dentre outros, mas que no entanto costumam ser avessas às sistemáticas políticas latino americanas.<sup>167</sup> Adiante, GORDILLO invoca, outrossim, a participação dos usuários nas empresas estatais ou em prestadoras de serviços públicos, por meio de gestões tripartidas (representantes do governo, dos usuários e dos prestadores do serviço) que teve início na Europa, mas com pouca adesão na América Latina.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> CRESPO, José Antônio. Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. *Serie Cultura de la rendición de cuentas*, Mexico, v.1, 2006?, p.41.

<sup>166</sup> Conforme se verá adiante, o papel da imprensa brasileira tem se mostrado de suma importância, referindo-se, ilustrativamente, ao caso Collor, onde o início da apuração dos indícios de corrupção de seu governo deu-se por intermédio da imprensa.

<sup>167</sup> GORDILLO, Agustín A.. op. cit., p.127-128.

<sup>168</sup> Ibid., p.129.