

ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA: Dimensões analíticas, estratégias e limites para o contexto latinoamericano

Sandro Pereira Silva¹

RESUMO

Este texto debate o conceito de *accountability*, incluindo suas principais dimensões normativas, seus mecanismos de implementação e níveis analíticos, de modo a buscar aproximações sucessivas em direção a uma ideia genérica que possa ser operacionalizável empiricamente. Ao longo dessa discussão, pretendeu-se também fazer paralelos entre as múltiplas faces que compõem o conceito de *accountability* e os limites e obstáculos de sua implementação na América Latina, dado seu cenário de redemocratização recente, se comparado com outros contextos continentais. As reflexões apontaram para a necessidade de uma estratégia que aproxime as diferentes opções de controle social da atividade política em busca de um verdadeiro sistema de *accountability*. O objetivo é fortalecer cada vez mais o processo de consolidação da democracia na América Latina, bem como manter uma estabilidade necessária para a implementação das distintas políticas que possibilitem a construção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo em termos de cidadania.

37

Palavras chave: *Accountability*. Democracia. Controle social.

¹ Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – DF. Email: sandroecbr@yahoo.com.br

ACCOUNTABILITY AND DEMOCRACY: Analytical dimensions, strategies and limits for latin american context

ABSTRACT

This text discusses the concept of accountability, including its main normative dimensions, its implementation mechanisms and analytical levels, in order to seek successive approaches towards a generic idea that can be empirically operationalized. Throughout this discussion, it was also intended to draw parallels between the multiple faces that make up the concept of accountability and the limits and obstacles to its implementation in Latin America, given its recent re-democratization scenario, compared to other continental contexts. The reflections pointed to the need for a strategy that brings the different options of social control closer to political activity in search of a true accountability system. The objective is to increasingly strengthen the process of consolidating democracy in Latin America, as well as maintaining the necessary stability for the implementation of the different policies that enable the construction of a truly inclusive development in terms of citizenship.

Keywords: *Accountability*. Democracy. Social Control.

RESPONSABILIDAD Y DEMOCRACIA: Dimensiones analíticas, estrategias y límites para el contexto latinoamericano

RESUMEN

Este texto analiza el concepto de rendición de cuentas, incluidas sus principales dimensiones normativas, sus mecanismos de implementación y niveles analíticos, con el fin de buscar enfoques sucesivos hacia una idea genérica que pueda ser empíricamente operativa. A lo largo de esta discusión, también se intentó establecer paralelismos entre las múltiples caras que conforman el

concepto de rendición de cuentas y los límites y obstáculos para su implementación en América Latina, dado su reciente escenario de redemocratización, en comparación con otros contextos continentales. Las reflexiones apuntaban a la necesidad de una estrategia que acerque las diferentes opciones de control social a la actividad política en busca de un verdadero sistema de rendición de cuentas. El objetivo es fortalecer cada vez más el proceso de consolidación de la democracia en América Latina, así como mantener la estabilidad necesaria para la implementación de las diferentes políticas que permiten la construcción de un desarrollo verdaderamente inclusivo en términos de ciudadanía.

Palabras clave: Responsabilidad. Democracia. Control Social.

1 INTRODUÇÃO

A temática dos mecanismos garantidores de uma gestão pública mais transparente e inidônea, além de ser um assunto recorrente na literatura da ciência política contemporânea, também tem uma importância fundamental no debate político e na construção institucional dos regimes democráticos. No caso específico da América Latina, o tema passou a circular com maior ênfase nesses dois campos (acadêmico e político), sobretudo, a partir dos anos 1990, quando a maioria dos países da região já experimentavam suas primeiras experiências de governo no âmbito da redemocratização, após uma onda que regimes autoritários que se estendeu por um longo período no século na grande maioria deles.

Um dos principais temas que se inserem nesse debate refere-se à noção de *accountability*, de origem da ciência política anglo-saxã, mas que vem se popularizando nos campos acadêmico e administrativo na América Latina. Embora não tenha uma tradução mais exata nas línguas latinas, o termo diz respeito justamente à implementação de processos institucionais que garantam um maior

controle e fiscalização por parte da população frente à atividade pública de seus representantes. Porém, uma série de características históricas e sociais próprias do contexto político latinoamericano ainda impõe fortes limitações para a constituição de mecanismos eficientes e efetivos de *accountability*, embora haja variações em termos de desenho institucional e alcance em cada um dos países.

Ocorre que o próprio conceito de *accountability* não é consensual entre acadêmicos, organizações políticas, ou campo disciplinar no qual se insere a discussão. Tampouco há consenso também entre os mecanismos pelos quais os autores e tecnocratas apontam como necessários para sua efetivação em um regime democrático de direito, sobretudo no tocante aos seus objetos, meios, escopo e abrangência institucional (CENVIVA, 2006). Há ainda aqueles que ponderam sobre questões críticas inerentes ao sistema representativo atual e sua legitimidade (MANIN, 1995; PRZEWORSKY, 1998).

40

Por isso, este texto traz como objetivo debater o conceito de *accountability*, incluindo suas principais dimensões normativas apontadas na literatura, seus mecanismos de implementação e seus níveis analíticos, de modo a buscar aproximações sucessivas em direção a uma ideia genérica que possa ser operacionalizável empiricamente, para fins de futuros trabalhos. Ao longo dessa discussão, pretendeu-se também fazer paralelos entre as múltiplas faces que compõem o conceito de *accountability* e os limites e obstáculos de sua implementação na América Latina, dado seu cenário de redemocratização recente, se comparado com outros contextos continentais.

O texto está dividido em cinco partes, contando com esta introdução. Na seção dois, elaborou-se um breve relato sobre a trajetória recente de transição democrática no início dos anos 1980 até chegar ao debate das reformas de Estado nos anos 1990, apontado aqui como

marco de disseminação do conceito de *accountability* na região a partir de uma visão gerencial anglo-saxã. Na seção três, inicia-se a análise das compreensões sobre *accountability* e todas as dimensões que ele envolve a partir da literatura atual sobre tema. A seção quatro complementa a discussão, apresentando as reflexões desenvolvidas a partir dos principais níveis sobre os quais recaem as análises teóricas mais atuais sobre *accountability*, com um destaque especial para a dimensão relativamente recente da *accountability* societal. Por fim, são traçados algumas considerações conclusivas.

2 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E REFORMA DE ESTADO NA AMÉRICA LATINA

O processo de transição democrática na América Latina no final do século XX foi marcado por uma série de obstáculos históricos, políticos e econômicos. Até então, o autoritarismo que caracterizava o cenário político na região fazia com que prevalecesse a figura de “Estados sem cidadãos”, dada a baixíssima permeabilidade que a estrutura de comando estatal permitia à sociedade em geral no processo de tomada de decisão (FLEURY, 2004). Como lembrou Pessanha (2007), essa trajetória se enquadra na chamada “terceira onda de democratização” no mundo ocidental, que teve como marco a Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974.

À medida que a democracia foi se estabelecendo nos países latinoamericanos, novos debates em torno dos arranjos institucionais necessários para garantir sua consolidação passaram a ser travados em diferentes fóruns, englobando distintos pontos de vista, tanto em termos técnico-administrativos quanto político-ideológicos. O desafio era ainda maior dado o histórico de formação dos Estados nacionais na região, marcado por trajetórias de patrimonialismo, clientelismo e populismo no trato da coisa pública, bem como o cenário de extrema desigualdade socioeconômica que causa inúmeras fissuras no tecido

social e se coloca como um difícil entrave para a viabilização de um projeto de desenvolvimento amplo e inclusivo.

Os efeitos da crise econômica iniciada nos anos 1970, com o choque dos preços do petróleo e a consequente elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, que acarretaram em elevação descontrolada da dívida pública, da inflação e desequilíbrios no balanço de pagamentos, agravaram ainda mais a instabilidade política na América Latina. Outro fator relevante a ser levado em conta refere-se à queda da confiança e legitimidade política das instituições representativas ao longo do século XX, sejam aquelas ligadas à própria estrutura estatal e seus poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sejam aquelas de livre associação, como os partidos políticos e sindicatos.

42

Dado esse contexto de fragilidade institucional latente, os governos que foram se constituindo a partir do mecanismo das eleições livres se defrontaram com o desafio de instrumentalizar o Estado de modo a garantir níveis favoráveis de legitimidade social e estabilidade política. Tal tarefa estava (e ainda está) longe de ser trivial, uma vez que, somente considerando os países da América do Sul, desde 1989, treze presidentes eleitos, de sete países diferentes, não conseguiram terminar seus mandatos.

Ao longo dos anos 1990, grande parte dos países latinoamericanos passaram por reformas administrativas em seu aparelho de Estado, muito influenciadas pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, BID), no âmbito do chamado “Consenso de Washington” (MATIAS-PEREIRA, 2008). Essas reformas, planejadas para serem implantadas por etapas, se inseriam em um contexto de hegemonia do neoliberalismo enquanto corrente de pensamento, caracterizada por um conjunto de ideias e recomendações de organização das instituições econômicas e políticas nos países.

Sob o paradigma neoliberal, o Estado é visto como um ator que, devido a suas características intrínsecas, altera o sistema de competição via mecanismos de livre mercado concorrencial, considerado um sistema inerentemente eficiente, ao distorcer os vetores de preços relativos, levando a economia a pontos subótimos de equilíbrio entre estruturas de oferta e demanda. Com isso, o Estado deveria reduzir ao máximo possível seu instinto interventor na economia (seja diretamente via empresas estatais, seja indiretamente via regulações de setores econômicos), e se resguardar a algumas funções “típicas” de sua natureza, tais como a defesa nacional, a garantia dos direitos de propriedade e o controle da inflação, garantindo assim a estabilidade econômica para a livre atuação dos agentes.

Para além da condução econômica, foram efetivadas também uma série de medidas e instituições políticas com vistas, de acordo com o ideário neoliberal, a “modernizar” o aparelho estatal e dotá-lo de maior eficiência para a “boa governança”, dado o novo contexto do capitalismo globalizado a ser enfrentado. Essas medidas tiveram forte influência dos ideais previstos pela corrente denominada Nova Gestão Pública (*New Public Management*), de origem britânica, que propunha soluções para a administração pública a partir da adaptação e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado diretamente para o setor público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa. Sob essa ótica, a relação entre Estado e sociedade é encarada basicamente como uma relação de prestação de serviços públicos, com a introdução de novos mecanismos de avaliação de desempenho, como os “contratos de gestão” (BRESSER-PEREIRA 1999; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), mas totalmente despida de qualquer caráter político da ação social (CUNHA, 2013).

Para Ceneviva (2007, p. 13), as diretrizes dessa Nova Gestão Pública caracterizavam um novo “paradigma gerencial” que sustentou

ideologicamente os processos de reforma do Estado em grande parte das democracias ocidentais, ao adotar uma perspectiva de contenção dos gastos públicos em nome da busca de uma pretensa “melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos”. Na prática, os indivíduos eram vistos como consumidores de bens e serviços públicos, em uma relação de “clientela”, sob a qual o sentido amplo de cidadania sofria sérias distorções.

44

Ainda no conjunto dessas medidas, previstas nos Planos Diretores da Reforma do Estado,² estavam ações que visavam dar maior permeabilidade às instituições estatais para o controle social, de modo a garantir maior transparência na atividade dos gestores e funcionários públicos em geral. Foi nesse contexto que os mecanismos de controle da ação governamental ganharam centralidade no debate político, e como consequência, o termo *accountability* passou a ser cada vez mais comum nos documentos oficiais e nos discursos de burocratas e legisladores em diversos países latinoamericanos, englobando ações institucionais “projetados para controlar a excessiva concentração de poder e a corrupção”, além de incluir mecanismos de avaliação do desempenho governamental, fato pouco utilizado até então (CENEVIVA, 2007, p. 14).

De certo modo, esse debate trazia um caráter realmente inovador para o contexto político da época, em que os principais países da região, como Brasil, Argentina e Chile, haviam se livrado recentemente de regimes militares autoritários, onde princípios como transparência e prestação de contas não eram considerados nas agendas de governo. Essa peculiaridade histórica, por si só, já configurava um grande desafio na implementação de um sistema efetivo de controle social,

2 No Brasil, a reforma foi introduzida com o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Para maiores detalhes desse processo, ver Bresser-Pereira (1999).

pois implicava em enfrentar uma dependência de trajetória (*path dependence*) no que tange aos processos políticos na região. Nesse sentido, a próxima seção trata de discutir os principais entendimentos teóricos e as dimensões consideradas do conceito de *accountability* no debate atual da ciência política.

3 A DISCUSSÃO TEÓRICA EM TORNO DO CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* deriva do verbo inglês *account*, que de acordo com o dicionário Michaelis significa, entre outras coisas, relatar/acertar/prestar contas ou esclarecimentos a alguém. De fato, o núcleo de seu debate remete ao próprio nascimento da ciência política, com as discussões entre soberania, divisão e controles de poder.³ Por não possuir um equivalente preciso na língua portuguesa, é comum encontrar o uso de outros termos entre os autores para representa-lo, tais como: transparência, responsabilização, controle, fiscalização, ou mesmo prestação de contas. Ambos, embora guardem relação direta com a noção de *accountability*, separadamente não conseguem traduzir toda a complexidade que este termo representa no campo da ciência política contemporânea. Nesse sentido, o que se pretende nesta seção é buscar aproximações sucessivas com base na literatura existente de modo a se chegar a um entendimento teórico mais geral sobre *accountability* e suas múltiplas dimensões de análise.

45

As formas pelas quais se constituem o poder político e a definição dos limites de seu exercício configuram-se em dois problemas teóricos centrais nas ciências sociais em geral, e na ciência política

3 Já em meados do século XVIII, Charles Montesquieu afirmou que “a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele”, por isso há a necessidade de impor limites. Assim, “para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (MONTESQUIEU, 1979, p. 156).

em particular. Tais questões remetem diretamente à relação entre “a legitimidade do poder soberano e sua compatibilização com a soberania dos indivíduos” (ALMEIDA, 2013, p. 46). Para enfrentar esse duplo desafio, o princípio da publicidade das ações de Estado contrapõe à teoria que embasava os antigos regimes absolutistas, cujo argumento basilar era: “o poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança do de Deus, invisível”. Contrário a esse argumento, o ideário republicano e democrático assegura uma necessidade imperiosa da visibilidade do poder, entendida como publicização e transparência das funções de Poder Público.

46

Desse modo, o exercício dos vários direitos de liberdade devem ser garantidos para que se viabilize a formação de uma opinião pública, e com isso, as ações dos governantes possam ser “desentocadas das sedes ocultas em que procura fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas” (BOBBIO, 2012, p. 29-30). É sobre essa problemática que o debate sobre *accountability* ganha fôlego nos campos acadêmico e político na atualidade. De maneira geral, os autores que tratam dessa temática a apontam como critério básico de legitimidade política e definidor das democracias modernas, englobando diferentes mecanismos para garantir de fato sua efetivação. A ideia balizadora principal é o estabelecimento por vias institucionais de controles e limites ao poder soberano no âmbito do moderno Estado democrático. Segundo Dahl (1971), a relação contínua de responsividade (*answerability*) dos agentes governamentais frente às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, configura-se em “uma característica-chave da democracia”.

Apesar de se tratar de um conceito desenvolvido recentemente, os princípios por trás da noção de *accountability* possuem origens que remetem aos clássicos fundadores da ciência política. Segundo Pessanha (2007, p. 140):

Para Locke, o soberano é o supremo executor da lei, mas quando a viola perde o direito à obediência. Montesquieu constrói um sofisticado mecanismo de *checks and balances*, na tradição da concepção e constituição mista, em que o rei, a Câmara Alta e a Câmara Baixa, representando distintos setores sociais, estabelecem controles recíprocos. São os federalistas americanos, entretanto, os verdadeiros inovadores do moderno sistema de controles ao estabelecerem os mecanismos horizontais e verticais posteriormente incorporados na Constituição americana.

Portanto, o conceito de *accountability* deriva de toda uma densa carga histórica do pensamento político no tocante à relação entre governantes e subordinados. No caso da ciência política contemporânea, o conceito denota um traço fundamental das modernas democracias representativas, que é o controle dos governantes pelos governados, seja pelo cumprimento de normas constitucionais estabelecidas, seja por seu desempenho no exercício do poder. Para Mainwaring e Welna (2003), esse é um dos temas mais presentes nos debates sobre a agenda de formulação de política, sobretudo no contexto latinoamericano atual. Isso porque o retorno da democracia não impediu que a impunidade por atos de corrupção e mal uso de recursos públicos permanecesse como um dos problemas políticos centrais na maioria dos países da região. Por isso, a noção de *accountability* tem sido evocada como correção das distorções inerentes ao sistema representativo característico das democracias modernas, onde a separação entre governantes e governados pode levar à "formação de uma elite política distanciada da massa da população e a ruptura do vínculo entre a vontade dos

representados e a vontade dos representantes” (RIBEIRO, 2010, p. 1374).

Ou seja, a discussão em torno desse conceito remete à necessidade de averiguar se a atuação dos agentes públicos em questão “está sendo operada dentro dos padrões e, caso contrário, impor sanções ou determinar responsabilidades”, realçando assim o caráter de responsabilidade do representante perante os representados, uma vez que “todos aqueles que exercem cargos ou funções públicas devem estar ao alcance do controle popular” (PESSANHA, 2007, p. 141). Embora a literatura tenda a tratar o tema com um viés associado à ideia de controle financeiro e orçamentário, enquanto conformidade fiscal, ele pode envolver também outras operacionalizações no campo da atividade pública. Pessanha (2007, p. 142) mencionou a “regra dos três Es”, que abrange:

48

[...] *economia*, enquanto responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; *eficiência*, enquanto a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir determinado nível de resultado ou serviço; e *efetividade*, enquanto responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com as metas originais, definidas nos programas.

Para Schedler (2004), a tradução que mais se aproxima de *accountability* é “prestação de contas”. Mesmo assim, não se trata de uma relação exata entre conceitos, uma vez que a ideia de *accountability* traz em seu bojo um sentido de obrigação, no qual funcionários públicos e agentes governamentais eleitos estão sujeitos a sanções de distintas naturezas jurídicas e políticas com relação a sua conduta na prática do exercício do poder ou de uma função pública. Já o termo prestação de contas aparenta referir-se a uma ação voluntária do agente público, “uma concessão generosa do soberano que presta contas por virtude e vontade própria, não por

necessidade”, o que conferiria aos agentes públicos certo conforto capaz de enfraquecer a efetividade de uma estrutura institucional de *accountability*. O próprio Schedler ressaltou que a *accountability* seria o instituto da “prestação obrigatória de contas” em um sistema político democrático, sem o qual, na opinião do autor, não há Estado de direito. Sua definição genérica de *accountability* como prestação de contas é dada da seguinte forma:

“A” presta contas a “B” quando está obrigado a informar-lhe sobre suas ações e decisões (sejam passadas ou futuras), a justifica-las e a sofrer a punição correspondente em caso de má conduta. A prestação de contas em política usualmente abarca as três dimensões – informação, justificação e sanção. [...] As três podem apresentar-se com intensidades e ênfases variadas. Por outro lado, há muitos casos nos quais uma ou duas das três dimensões estão ausentes, ou debilmente presentes, e de todo modo podemos falar de exercícios efetivos de prestação de contas (p. 19).

49

Nesse sentido, um sistema de *accountability*, voltado a prevenir e corrigir abusos de poder, alude de maneira genérica a três aspectos em seu conjunto – informação, justificação e sanção –, que convertem a prestação de contas em uma atividade institucionalmente complexa e multifacetada, considerando inclusive o fato de haver casos em que não necessariamente são exigidas as três dimensões para serem consideradas ações de *accountability*.

Como exemplo de experiências de prestação de contas que não preveem mecanismos de sanções legais, pode-se citar as “Comissões da Verdade”, instituídas em diferentes países latinoamericanos nos últimos anos com o intuito de investigar as violações aos direitos humanos ocorridos durante os regimes autoritários. Tais comissões se encarregam a prestar o serviço de “transferência informativa”,

isto é, identificar responsáveis por tais violações, contando “apenas com uma forma ‘suave’ de punição – a exposição pública dos crimes cometidos” (SCHEDLER, 2004, p. 25). Nesse caso, as sanções impenetradas são simbólicas ou de “caráter reputacional” (KEOHANE, 2002). Na mesma linha, Brinkerhoff (2001) difere as instituições de *accountability* em termos de sua capacidade de aplicação de sanções, podendo ser definidas como aquelas com alta capacidade (tribunais de contas, comissões legislativas, agências reguladoras, justiça eleitoral, etc.) e com baixa capacidade (conselhos consultivos, ouvidorias, jornalismo investigativo, etc.).

50 Ao tratar sobre o mesmo tema, Mainwaring e Welna (2003, p. 8) foram enfáticos ao afirmarem que “*accountability* não pode existir sem poder de sanção”, ou seja, deve haver alguma capacidade de recurso contra transgressões devidamente identificadas por uma instância de *accountability*. Por outro lado, ressaltaram que nem todos os mecanismos institucionais de um sistema de *accountability* precisam necessariamente requerer a atribuição legal direta de poder de sanção. Na opinião dos autores, agências (estatais e não-estatais) de fiscalização e controle podem apontar possíveis transgressões e desvios de conduta para outros atores competentes imporem as devidas sanções, de acordo com a natureza de cada caso. Essa seria, portanto, uma relação indireta de poder promover sanções, o que para eles “é suficiente para caracterizar uma relação de *accountability* em um regime democrático”.

Implicitamente, a necessidade de um sistema de *accountability* surge do reconhecimento do problema de assimetria de informação no processo político, pois se houvesse informação perfeita e completa transparência no exercício do poder e da função pública, não haveria a necessidade de se estruturar instituições que garantam a prestação de contas em um regime político. Conforme escreveu Schedler (2004, p. 8), “em política, primeiro vem o poder, depois a necessidade de

controla-lo". Nesse caso, há uma dupla questão a se ponderar no desenho de um sistema dessa natureza. Por um lado, governos imobilizados por mecanismos de fiscalização são percebidos pelos eleitores ou grupos de poder como indecisos e pouco efetivos, de modo que, "mecanismos de *accountability* muito poderosos podem impedir determinados governos de implementar uma agenda de políticas que viria atender e beneficiar parcelas importantes da população".

Por outro, se os agentes públicos não são obrigados ou impelidos a prestar contas de suas ações, não há nenhum mecanismo que garanta que eles trabalharão de fato para atender às demandas sociais por bens públicos. A questão fundamental seria, então, "como garantir que os agentes públicos prestem contas à população por suas decisões ao mesmo tempo em que possam promover uma gestão governamental efetiva" (MAINWARING; WELNA, 2003, p. 4-5), sem impor uma "camisa de força regulatória" à estrutura governamental. Sob essa perspectiva, a ideia de um sistema de *accountability* é controlar institucionalmente o poder, e não eliminá-lo. Isto é, sua missão está em reduzir as incertezas inerentes à função de poder, limitar suas possíveis arbitrariedades, prever mecanismos para remediar seus abusos, mantendo-o dentro de um conjuntopreestabelecido de normas e procedimentos. Além disso, deve haver necessariamente um caráter de intencionalidade nas ações e decisões que se desencadeiam sobre essa finalidade (DAHL, 1971).

O conceito em discussão envolve ainda direitos e deveres, que se referem em geral à disponibilização e acesso de informações, além de explicações sobre a atividade pública ou exercício de poder. Segundo Schedler (2004, p. 24), essas regras envolvem tanto os agentes públicos – autoridades políticas eleitas e funcionários públicos de carreira – quanto aqueles que o autor chamou de "observadores da

política”, que são na verdade os atores (individuais e organizacionais) da sociedade civil – líderes de partido, associações civis, organismos financeiros internacionais, ativistas de base, profissionais da mídia, acadêmicos, e cidadãos em geral. Nesses termos, o sistema de *accountability*, próprio de um regime democrático, obriga que o poder entre em diálogo com sua base social, de modo que os “portadores de poder são responsáveis diante de quem se vê afetado por suas decisões, portanto, estão obrigados a prestar-lhes conta”.

Ainda de acordo com Schedler (2004), o controle deve ser equilibrado e estar circunscrito aos espaços de atuação discricionária que o marco legal garante aos agentes públicos, ou seja, o controle será sempre parcial e recairá sobre as decisões públicas dos agentes imbuídos de poder. Para isso, a *accountability* poderá se valer de diferentes critérios e princípios normativos, conforme expresso no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 – PRINCÍPIOS NORMATIVOS APLICADOS À ACCOUNTABILITY

PRINCÍPIOS	DESCRIÇÃO
<i>Políticos</i>	Avalia os processos de tomada de decisão e os resultados substantivos das políticas públicas, também avalia as qualidades e capacidades pessoais de políticos e funcionários.
<i>Administrativos</i>	Pergunta se os atores burocráticos se apegam aos procedimentos estabelecidos, se levam aos resultados esperados e se o fazem com eficiência razoável.
<i>Profissionais</i>	A prestação de contas preza pela aplicação de normas de profissionalismo, em seus mais diversos âmbitos.
<i>Financeiros</i>	Condiciona o uso dos recursos públicos às disposições legais vigentes, mas também a padrões de transparência, austeridade e eficiência.
<i>Legais</i>	Monitora o cumprimento da lei.
<i>Constitucionais</i>	Avalia se os atores legislativos estão atuando de acordo com as disposições constitucionais vigentes.
<i>Morais</i>	Preocupa-se se os políticos e funcionários atuam de maneira apropriada em termos de normas sociais prevaletentes, independentemente das normas legais.

53

FONTE – Elaborado a partir de Schedler (2004).

Portanto, valendo-se das concepções debatidas até aqui, pode-se estabelecer um conceito sintético de *accountability* como: a necessidade por parte dos agentes estatais de informar e justificar suas ações no exercício do poder público, com a possibilidade de sanção em caso de desvios de conduta, para fins de garantir aos governados o controle de suas ações. Resta saber agora como tais características se manifestam em um contexto político nacional.

4 OS DIFERENTES NÍVEIS DE *ACCOUNTABILITY*

O sistema jurídico tradicional na América Latina abrange múltiplas possibilidades pelas quais os agentes públicos podem ser submetidos aos procedimentos de *accountability*, envolvendo distintas formas e naturezas jurídicas, relacionadas aos três Poderes do Estado moderno, e destes com os diversos setores da sociedade civil. Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 150), a identificação de um mapa conceitual e operacional que abrange os diferentes níveis de *accountability* passa por três questões básicas: 1) O que pode ser controlado? 2) Quem exerce o controle? e 3) Como o controle é operacionalizado? Sendo assim, esta seção discute as principais dimensões de análise do processo de *accountability* e como elas lidam com essas questões colocadas, situando o debate no contexto mais geral das recentes democracias latinoamericanas.

54

4.1 As dimensões vertical e horizontal de *accountability*

Para averiguar as possibilidades de sistemas institucionais garantidores de *accountability*, com suas estruturas de atuação e relações entre Estado e sociedade civil, reportar-se-á, primeiramente, à classificação bem consolidada na literatura de O'Donnell (1998), a qual distingue dois níveis de *accountability*: vertical e horizontal.⁴ Para cada nível, diferentes protagonistas entram em ação no processo de acompanhamento, controle e sanção ou legitimação.

A “*accountability* vertical” está diretamente relacionada ao controle da sociedade com relação ao Estado, no tocante à legitimidade dos mandatos dos representantes. Ela pressupõe uma relação entre

4 Outro tipo de *accountability* que não se enquadra nesses dois tipos refere-se aos mecanismos de controles transnacionais. No contexto atual de globalização, tem surgido uma gama ampla de agentes que atuam para além das fronteiras dos Estados nacionais e estabelecem mecanismos próprios de controle ou de pressão social, dentre os quais estão: a Anistia Internacional, a Corte Penal Internacional, o Fundo Monetário Internacional, o Fórum Social Mundial, etc. (PESSANHA, 2007).

atores desiguais que se controlam. O principal meio pelo qual essa relação se efetiva é via processo eleitoral periódico. Ou seja, através do artifício do voto, ao escolherem as propostas que mais lhes contemplem e os candidatos supostamente mais preparados para realizá-las, os cidadãos podem aprovar ou destituir as pessoas que exercem o poder através de mandatos legitimados dentro do contexto democrático. Sob tal concepção, os agentes públicos oficialmente eleitos são *accountables*, isto é, estão sujeitos a prestar conta a seus eleitores, sobretudo nos casos onde a reeleição é permitida (MAINWARING; WELNA, 2003).

Alguns autores conferem às eleições pelo menos outras duas funções. Em primeiro lugar, a função de "controle sobre a representação", ao obrigarem os representantes postulantes à recondução do cargo ou ascensão a outro cargo eletivo, bem como seus partidos políticos, a prestarem contas das suas ações no exercício de seu mandato, levando em conta os interesses dos representados (PEREZ, 2012). Segundo, as eleições, imbuídas do princípio de cada indivíduo um voto, levam os cidadãos a um maior interesse e, conseqüentemente, uma maior participação na vida política local e nacional, expressando suas preferências, mesmo que indiretamente, através das plataformas políticas dos candidatos (ALMEIDA, 2013). Além das eleições propriamente ditas, há outros instrumentos de participação direta que compõem o nível vertical de *accountability*, tais como os plebiscitos e as consultas públicas (O'DONNELL, 1998).

55

A problemática da participação popular nos processos eleitorais é um tema de grande relevância para a ciência política, por isso atrai a atenção de um grupo considerável de pesquisadores. Segundo Riberio, Borba e Silva (2015), os estudos nesse campo se atêm a diferentes níveis de análise para captar relações de causalidade que explicam a maior ou menor participação das pessoas na hora de votar, os quais envolvem: no nível individual, variáveis como

educação, renda, estado civil, crenças e valores que os cidadãos nutrem para com o regime democrático, etc.; e no nível estrutural: Produto Interno Bruto (PIB) e outras variáveis que traduzem a situação da economia dos países, características do sistema eleitoral (obrigatoriedade do voto, sistema eleitoral, uni/bicameralismo, idade mínima para votar, existência de reeleição e votação em dois turnos, simultaneidade de eleições para o Executivo e Legislativo), situação das liberdades políticas e individuais, entre outras.⁵

56

Ao analisarem especificamente o fenômeno do comparecimento eleitoral nos países da América Latina, Riberio, Borba e Silva (2015, p. 102) identificaram que ele é influenciado “tanto por características do contexto (político-institucionais e econômicas), quanto por dimensões propriamente individuais (valores, crenças, atributos sócios demográficos)”. No caso das variáveis contextuais, os autores destacaram “o forte efeito positivo da compulsoriedade do voto e dos sistemas unicamerais sobre o comparecimento”, além do fato de haver uma relação inversa entre comparecimento e as variáveis “efetividade governamental” e “PIB *per capita*”; ou seja, em contextos de baixa efetividade governamental e de menor PIB *per capita* eles identificaram maior nível de comparecimento eleitoral da população. Já quanto às variáveis individuais, há uma relação positiva entre comparecimento eleitoral e escolaridade, idade, confiança no processo eleitoral, valorização da democracia e grau de insatisfação econômica da população, esta última, tida como “uma constatação sem precedentes na literatura”.

No entanto, em que pese a importância de sua conquista no cenário político latinoamericano, as eleições em si não garantem a

5 Dados do Latinobarômetro apontam que a participação eleitoral na América Latina na primeira década dos anos 2000 apresenta uma média em torno de 74,4%, com variações que vão de 56,2% na Colômbia a 87,7% no Equador. O Brasil se encontra em uma posição intermediária, mas acima da média da região, com 81,8%.

responsividade dos representantes, uma vez que em geral não há nenhum dispositivo legal que obrigue um candidato eleito a cumprir seu programa de campanha, e a incongruência entre programa eleitoral de candidatos eleitos e sua subsequente atuação política é um fenômeno comum na América Latina (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000). Ademais, as eleições possibilitam o controle apenas dos agentes públicos eleitos, não se estendendo aos demais funcionários estatais de carreira, pagos com recursos públicos, e que também participam da cadeia decisória governamental. Para suprir essa lacuna, deixada pela insuficiência do processo eleitoral na garantia de *deaccountability*, Payne, Zovatto e Diaz (2006) apontaram para a necessidade de se contar com níveis adicionais de proteção contra os abusos de autoridade, sobretudo no caso de países com instituições representativas pouco desenvolvidas.

Nesse sentido, O'Donnell (1998) identificou o nível da "*accountability horizontal*", que está relacionado às atividades de controle entre agências de Estado. Isto é, caracteriza uma relação entre instituições iguais e autônomas que se controlam. Ele se refere à existência de agências estatais dotadas de direito e poder constitucional para supervisionar a atividade de agentes públicos no exercício de suas funções e, no caso de comprovação de desvios de conduta, aplica-se as devidas sanções legais previstas, que podem variar desde advertências, multas, reclusão, ou mesmo a perda de mandato. Nesse caso, trata-se de uma relação de controle intraestatal (MAINWARING; WELNA, 2003).

Para Pessanha (2007), as agências que compõem essa modalidade possuem a vantagem de exercer uma atividade que, necessariamente, precisa ser: *i*) "contínua", por atuar de forma permanente; preventiva, pois age não apenas punitivamente, mas também previne ações ilegais; *eii*) "imparcial", por se valer de critérios legais não-partidários. Porém, a eficiência da *accountability horizontal* está diretamente

relacionada ao seu desenho institucional, ou seja, as atribuições, competências, grau de autonomia, recursos e alcances políticos das instituições criadas para estes fins. Isso porque, além do poder legal de impor a prestação de contas para a fiscalização e controle, e de sanções no caso de desvios, as agências de *accountability* devem ser dotadas também das capacidades humanas e técnicas necessárias para exercerem seu poder de coação (*enforcement*), pois delas irá depender a efetividade do seu desempenho. Em termos de funções, elas consistem, de maneira geral, em analisar a probidade dos atos da administração, o emprego de bens públicos, e a fiel execução do orçamento.

58

As agências de *accountability* horizontal podem tanto ser concebidas para funcionar no interior de um órgão estatal (controle interno ou intra-orgânico), quanto para terem atuação em diferentes esferas de poder, inclusive em órgão estranho ao ato praticado (controle externo ou interorgânico). O próprio mecanismo constitucional da separação dos poderes de Estado também permite um controle mútuo entre eles em uma democracia, o que caracteriza um sistema típico de “freios e contrapesos” (*check and balance*). O Poder Legislativo, especificamente falando, constitui-se historicamente como a instituição típica de *accountability* horizontal, já que compõe o conjunto de suas atividades, não apenas a elaboração de leis e representação de interesses, mas uma série de outras atividades politicamente estratégicas, como citado por Ceneviva (2006, p. 7):

Entre os principais instrumentos de controle parlamentar destacam-se: a fiscalização orçamentária tanto sobre a elaboração do orçamento como sobre sua execução e posterior prestação de contas; a participação e a averiguação na nomeação de integrantes da alta burocracia; a instauração de comissões de inquérito para investigar possíveis equívocos de conduta ou atos de improbidade administrativa por parte de governantes; e as audiências públicas

para avaliar não unicamente leis em discussão no Legislativo, mas, sobretudo, projetos do Executivo ou programas em implementação.

Entre as agências estatais mais tradicionais no nível da *accountability* horizontal estão os tribunais de contas, as ouvidorias, as comissões parlamentares de inquérito, as controladorias, os comitês setoriais, etc. Para o contexto político latinoamericano, há uma reconhecida fraqueza em termos de capacidade de *accountability* horizontal, o que se reflete em uma das principais diferenças entre as democracias surgidas nos países da região a partir dos anos 1980 e as antigas democracias, como a americana e as europeias (O'DONNELL, 1998). Entretanto, há autores que vislumbram uma mudança nesse sentido no período mais recente, particularmente em países como Brasil e Argentina. Segundo Pessanha (2007, p. 145), esses países adotaram mecanismos de controle com base em desenhos institucionais atualizados em suas respectivas ordens institucionais, o que os possibilitou reforçar “o controle e a fiscalização sobre o Poder Executivo a partir dos respectivos processos de redemocratização”.

59

Ainda assim, o fato de haver instituições intraestatais, embora seja um avanço na construção de um regime democrático, não é condição suficiente para o exercício efetivo da *accountability*, pois o desempenho dessas instituições não vem condizendo com a expectativa gerada pelas novas ordens constitucionais nesses e em outros países da região. Ou seja, há uma baixa efetividade das sanções advindas de mecanismos e processos de *accountability*, fato destacado por muitos autores da área. Conforme pontuaram Mainwaring e Welna (2003), isso pode ser explicado em grande parte pelo fato de que forças políticas e elites locais se apoderarem do controle dessas instâncias, comprometendo seriamente sua eficácia e deturpando sua prática institucional.

4.2 A emergência da dimensão societal de *accountability*

Posteriormente à classificação proposta por O'Donnell, alguns autores identificaram a necessidade de um alargamento conceitual que permitisse contemplar melhor a multiplicidade de possibilidades de relações entre Estado e sociedade civil. As tipologias e os referenciais analíticos tradicionais pouco tratavam das demais alternativas de controle advindas da ação independente de organizações da sociedade, que ganham cada vez mais importância no cenário político latinoamericano à medida que a democracia vem se consolidando em seus países, dada sua capacidade de empreender inovações em seus repertórios de ação política não eleitoral.

Dada essa lacuna, uma terceira possibilidade de *accountability* vem sendo considerada na literatura sobre o tema. Trata-se da “*accountability* societal” (*societal accountability*). Ela refere-se aos meios pelos quais os diferentes setores organizados da sociedade (nos movimentos sociais, nas associações civis) e seus mecanismos de pressão política, bem como ao trabalho independente da mídia, quefiscalizam as atividades governamentais e exigem prestação de contas de seus representantes, e contribuem conjuntamente para melhorar a transparência da ação governamental (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Desse modo, enquanto os níveis anteriores (vertical e horizontal) se caracterizavam por mecanismos tradicionais e institucionalizados de controle e constituem uma concepção restrita de *accountability*; neste, ganham destaque as relações informais de fiscalização e controle, para além daquelas previstas institucionalmente. Para Keane (2011), trata-se de mecanismos extra-parlamentares que implicam em inovações institucionais importantes no campo do controle do poder público. Ele denominou esse processo como “democracia de monitoramento” (*monitory democracy*), que contribui

para uma concepção democrática mais abrangente ao considerar um conjunto maior de atores e organizações como novos agentes de *accountability*.

Embora seja uma forma de controle da sociedade com relação ao Estado, como na *accountability* vertical, esses mecanismos de controle, por serem pouco institucionalizados e não possuem instrumentos diretos de sanção, são muitas vezes negligenciadas por cientistas políticos. O debate no nível vertical se restringe quase sempre às práticas eleitorais, o que impedia a melhor compreensão do papel de outras formas de controle social no fortalecimento de um sistema de *accountability*.⁶ Por isso, essas atividades que se enquadram na dimensão de *accountability* societal podem ser pensadas enquanto “tecnologias políticas alternativas”, onde também se enquadram as manifestações e protestos coletivos, com diferentes graus de influência em processos de elaboração da agenda governamental (SCARTASCINI; TOMMASI, 2009).

61

Alguns elementos presentes na literatura são importantes para analisar o processo de construção da dinâmica pela qual os sujeitos sociais buscam acompanhar e participar de forma ativa das decisões estatais. Dentre eles, pode-se destacar: *i*) o caráter autônomo da organização da sociedade frente ao Estado; *ii*) a reconstrução de laços sociais fora do Estado; e *iii*) uma esfera pública independente e separada de qualquer forma de comunicação oficial. Como argumentou Cohn (2011, p. 11):

A partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, tem-se então o reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar de forma ativa a sociedade civil, conferindo novos espaços para

6 O'Donnell (1998) chegou a considerar entre os mecanismos verticais de controle a cobertura regular pela mídia ou outras formas de reivindicação social, mas também não avançou em sua teorização.

as modalidades emergentes de solidariedade social. E, dado que o estatal e o público não se confundem, o fortalecimento da sociedade civil passa a implicar a própria democratização do Estado, sendo nessa rearticulação das relações Estado-sociedade civil que passa a residir a possibilidade de emergência das condições de recriação da cidadania política e a expansão da cidadania social.

Porém, como as organizações enfatizadas nesse nível de *accountability* carecem de recursos legais para a aplicação de sanções efetivas, elas trabalham basicamente com formas simbólicas ou discursivas de contestação (SCHIEDLER, 2004). Sendo assim, a dimensão social em uma democracia representa “um importante complemento sub-institucional que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticais como horizontais” (PERUZZOTTI, 2006, p. 10).

62

Para Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7), a noção de *accountability* societal remete a mecanismos de controle não eleitoral que incorpora outros sujeitos no jogo político e permitem novas formas de controle da ação governamental. Esses sujeitos possuem o diferencial de agirem de maneira independente e não possuem mandato para sanções legais, pois sua representação é estabelecida nos planos: “ideológico ou simbólico”, no caso de ONGs e movimentos sociais; “setorial ou classista”, no caso dos sindicatos; “profissional-corporativo”, no caso dos veículos de imprensa e mídia; ou, por fim, de ação deliberada de “ativismo social” de cidadãos não necessariamente organizados que se envolvem no controle e fiscalização de alguma temática pública que lhes interesse.

Outras duas especificidades que lhes podem ser atribuídas são: i) não dependem de um calendário fixo para expor suas opiniões, como no caso das eleições, podendo agir de acordo com as demandas sociais,

políticas e econômicas que os movem; e *ii*) diferentemente do processo eleitoral, os cidadãos não precisam avaliar todo o “pacote” político defendido pelo candidato durante seu mandato, mas podem atuar a partir de controles seletivos, mobilizando forças sociais em tornos de demandas específicas. Os autores listaram uma série de exemplos de ações desta natureza desencadeadas em diferentes países na América Latina a partir dos anos 1990, como Brasil, Colômbia, Argentina e México. As diferenças entre países na forma como esses mecanismos são desenvolvidos depende de um conjunto de condições sociais e institucionais relacionadas diretamente a sua trajetória histórica de formação nacional.

De modo geral, esses agentes pautam suas ações por meio da ação argumentativa em mecanismos institucionais (reclamações a ouvidorias, acionamento da justiça, participação em conselhos) ou não institucionais (mobilizações sociais, denúncias pela mídia), ambos destinados a fazer com que os representantes atuem de forma transparente e levem em consideração os interesses dos representados (PEREZ, 2012). Seu objetivo é acompanhar e monitorar o comportamento de agentes estatais, questionar determinadas decisões ou políticas públicas, expor publicamente possíveis erros e atos ilegais do governo, e, se for o caso, acionar a operação de agências horizontais de *accountability*. Além disso, eles também atuam de forma proativa no intuito de, por exemplo, contribuir na elaboração de uma determinada proposta institucional de interesse público, pressionar politicamente para a inserção de novas questões na agenda governamental, ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO, 2007; SILVA, 2017).

Esse nível de *accountability*, portanto, comporta um conjunto heterogêneo de atores sociais que se negam a exercer um papel meramente passivo na política nacional. Dessa forma, eles

contribuem com o desenvolvimento de novos recursos para se somarem ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações dos representantes de governo. Por sua vez, seu aperfeiçoamento em uma sociedade contribui diretamente para a construção de uma verdadeira “poliarquia”, definida como “regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1971, p. 32).

64

No entanto, as entidades consideradas no âmbito da *accountability* societal também apresentam fragilidades que limitam o alcance de suas atividades. Muitas vezes, a própria legitimidade de uma determinada organização, seja ela uma ONG, um sindicato ou um movimento social, é questionada por muitos integrantes de sua base social ou de outros grupos que militam sobre o mesmo tema. Há conflitos de interesse entre elas, o que leva a articulações políticas específicas que condicionam sua atuação. No caso dos veículos de mídia, por exemplo, é muito difícil classificar o grau de autonomia que eles assumem em sua atividade diária, uma vez que estão quase sempre ligados a interesses de grupos econômicos que também disputam a formação da agenda política. Ou seja, as limitações que essas organizações apresentam refletem as próprias contradições de uma sociedade de classes, no contexto de uma democracia liberal que ainda está buscando se consolidar institucionalmente na América Latina.

Por fim, Peruzzotti (2006, p. 14-17) alertou ainda sobre dois potenciais riscos implícitos neste tipo de atuação. Um deles diz respeito à relutância dos órgãos públicos e seus respectivos representantes em processar as demandas e os projetos de melhoria institucional advindas da sociedade civil. Esse pode se tornar um problema grave na legitimidade de um sistema representativo, pois, como afirmou o autor, caso os agentes públicos ignorem sistematicamente

as “reinvidicações cívicas de maior transparência”, um provável resultado é um “abrupto declínio na confiança dos cidadãos nos representantes políticos”. Outro risco refere-se à quantidade de casos de conduta ilegal dos representantes notificados em um determinado regime democrático. Os mecanismos de sanção devem ser ativados de maneira esporádica, e não corriqueiramente, para que o nível de confiança no sistema político não seja afetado de forma generalizada, alimentando uma “cultura cívica de desconfiança” com sérias consequências danosas para a estabilidade institucional.

4.3 A *accountability* societal em uma perspectiva sistêmica de controle social

Com base em toda a discussão empreendida até aqui, o entendimento que se chegou é que as formas de expressão da *accountability* societal, além de permitirem um alargamento conceitual ao objeto de análise, possibilitam maior eficácia tanto na *accountability* vertical quanto na horizontal. No primeiro caso, elas proporcionam novas informações sobre a atuação de pretendentes de cargos públicos e, com isso, auxiliam aos cidadãos em geral na tomada de decisão no momento do voto, que é o principal instrumento de operacionalização da *accountability* vertical em um regime democrático. No segundo, a ação deliberada dos mecanismos de *accountability* societal exerce pressão sobre as agências estatais de *accountability* horizontal para que atuem e deem respostas institucionais a respeito de denúncias ou de situações tomadas como problemáticas por setores da sociedade civil mobilizadoras de controle social.

Uma sistematização proposta por Smulovitz e Peruzzotti (2000) pode ser tomada como um ponto de partida interessante para visualizar as características centrais dos três níveis de *accountability* tratados neste texto, no tocante a seus mecanismos de controle político e burocrático (Quadro 2). Contudo, os autores não abandonam

totalmente a dicotomia apresentada inicialmente por O'Donnell, apenas ressaltam a importância de outros mecanismos de controles sociais que haviam sido pouco destacadas pelas obras anteriores. Ou seja, a dimensão societal é inserida como uma subseção não-eleitoral da dimensão vertical de *accountability*.

QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS DOS DIFERENTES NÍVEIS DE ACCOUNTABILITY

	Quem controla?	Mecanismos de controle político	Mecanismos de controle burocrático
H O R I Z O N T A L	Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Veto 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de agenda • Regulação • Fiscalização administrativa • Nomeação/demissão
	Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Impeachment • Comissões investigativas • Anulação de veto 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de agenda • Regulação • Fiscalização administrativa • Nomeação/demissão
	Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de constitucionalidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de constitucionalidade
	Agências Fiscalizadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de <i>enforcement</i> • Poder investigativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de <i>enforcement</i> • Poder investigativo

V E R T I C A L	Representação parlamentar/ partidos políticos Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> • Representação política • Formação de agenda • Voto 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação • Formação de agenda
S O C I E T A L	Associações civis, ONGs e movimentos sociais Promotoria (Ombudsmen) Mídia	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Exposição pública • Investigação via agências de fiscalização • Formação de agenda • Exposição • Abertura de processo • Mobilização social • Exposição pública • Formação de agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Exposição pública • Investigação via agências de fiscalização • Formação de agenda • Exposição • Abertura de processo • Mobilização social • Exposição pública • Formação de agenda

FONTE – Adaptado a partir de Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 153).

Por isso, a *accountability* societal é entendida neste trabalho de forma um pouco diferente daquela proposta por Smulovitz e Peruzzotti (2000), pois seu raio de ação vai além da dimensão vertical, exercendo pressão também sobre a agenda e a tomada de decisão por parte das instituições intraestatais de *accountability*.

Isto é, as distintas formas de ativismo civil que se desencadeiam no contexto das novas democracias na América Latina propiciam, o que também afirmou Ribeiro (2010, p. 1382), o “aperfeiçoamento dos mecanismos tradicionais de controle”, na medida em que “envolvem interações múltiplas entre atores de diferentes naturezas”.

Portanto, a *accountability* societal possui uma natureza particular a ser considerada em um sistema geral de controle institucional. Apesar de possuírem repertórios próprios de ação coletiva (TILLY, 1985) que lhe conferem uma especificidade de análise, suas formas de manifestação não constituem, na prática, uma dimensão à parte em um sistema de prestação de contas, mas sim, encontram-se inseridas nos “poros” das instituições oficiais de *accountability*. Tal permeabilidade, por sua vez, só é possível em um regime democrático de direito, garantidor da livre associação e expressão popular das organizações civis.

68

No entanto, conforme abordou Ceneviva (2006, p. 12), para que uma política de fortalecimento da *accountability* societal tenha maior efetividade quanto a sua função de fiscalização e controle social em uma democracia, há que se estabelecer algumas condições que são, basicamente, as mesmas a serem observadas para o êxito da implementação de outras formas de *accountability*. Talvez a mais central delas seja referente à visibilidade e à transparência das atividades do Poder Público, isto é, a garantia do livre acesso à informação por parte dos cidadãos sobre as ações, estruturas e políticas governamentais.

Outra condição apontada pelo autor é o estabelecimento de arranjos institucionais que favoreçam a articulação entre instituições de democracia representativa e organizações não governamentais, de modo que participação e representação não ocorram sob a forma de oposição entre ambas, e sim de complementaridade. Uma

terceira condição diz respeito à garantia das capacidades estatais das agências de institucionalizadas *accountability*, em termos de recursos humanos, financeiros e infraestruturais, para que as ações de controle social sejam realmente executadas. Isso valeria tanto para o caso de denúncias de corrupção ou abuso de poder, quanto para a operacionalização de demandas sociais que surgem no decorrer do processo participativo. Ou seja, é necessária uma tomada de decisão por parte da estrutura de poder central que, por sua vez, precisa garantir os meios necessários para sua viabilização, o que transcende a visão meramente gerencialista e minimalista do Estado. Por fim, há a necessidade de se “criar ou fortalecer canais e arenas que deem espaço para a participação e a vocalização das preferências dos cidadãos”. Na opinião do autor, o conflito de ideias e interesses é algo intrínseco à vida em comunidade, fato que o Poder Público não pode perder de vista.

É importante ressaltar ainda que, embora a literatura sobre o tema divida para fins analíticos os diferentes níveis sob os quais se concretizam os mecanismos de *accountability* em um sistema político, conforme sistematizado no quadro 2, não se pode deixar de ter em mente que a efetividade do processo de controle e prestação de contas depende da interação positiva entre todas essas dimensões aqui discutidas. É essencial para essa efetividade que as instituições previstas para exercer e garantir a *accountability* não atuem isoladamente, mas sim com base em uma rede estruturada de poderes relativamente autônomos, entendida enquanto um “sistema de *accountability*”, dotado das capacidades necessárias e com o respaldo de uma sociedade civil proativa.

69

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou construir uma trama conceitual a partir de diversos entendimentos e ponderações teóricas na literatura atual a

respeito da noção de *accountability* como elemento fundamental da consolidação de um Estado democrático de direito. Buscou-se também fazer algumas inflexões sobre a inserção desse conceito, envolvendo suas principais dimensões, no contexto político latinoamericano, que se abriu para uma nova rodada de experimentação democrática a partir dos anos 1980. Ao agrupar as dimensões identificadas na literatura, o conceito de *accountability* pode ser então dividido em dois componentes básicos, no que se refere à atuação dos agentes públicos sob o controle dos observadores da política: *i)* responsividade (*answerability*): a obrigação de informar sobre suas decisões e ações no exercício da função pública, bem como justificá-las em público; e *ii)* força de coação (*enforcement*): a capacidade (direta ou indireta) de submetê-los a sanções em caso de violação ou má conduta na prática de seus deveres públicos.

70

A questão fundamental está relacionada à necessidade de controle do poder legítimo do Estado em um ambiente democrático, de modo a prevenir possíveis abusos e condicioná-lo a determinadas regras e padrões de conduta, de modo a garantir um equilíbrio em que os agentes públicos prestem contas à população por suas decisões, sem deixar de promover uma gestão governamental efetiva. No caso específico dos países da América Latina, analisando de uma maneira geral, o retorno da democracia não impediu que a impunidade por atos de corrupção e mal uso de recursos públicos permanecesse como um dos problemas políticos centrais em grande parte dos países da região. Esse fator surge então como um problema de grande relevância a ser enfrentado institucionalmente, sobretudo ao se levar em conta tanto as questões estruturais do desenvolvimento latinoamericano, quanto à dependência de trajetória autoritária que marca a evolução política em boa parte dos países.

Ainda assim, há avanços em termos de consolidação de instituições democráticas potencializadoras na região. O aprofundamento

das instâncias de *accountability* societal, não necessariamente moldadas sobre o aparato institucional de Estado, possibilitou novas e importantes perspectivas de controle e protagonismo social no funcionamento das instituições públicas e no fortalecimento do próprio sistema de *accountability* nos países latinoamericanos, ainda que a ideia de sistema nesse caso seja bastante incipiente.

Assim, os esforços futuros poderiam seguir um rumo de maior articulação entre as múltiplas instâncias que operacionalizam os mecanismos instituições de *accountability* na região – processos eleitorais livres, entidades estatais autônomas de controle e fiscalização, organizações da sociedade civil – para que se consolide de fato uma rede ou um sistema verdadeiramente efetivo de *accountability*. As reflexões com base em toda a discussão aqui efetuada apontam nesse sentido, com o objetivo de fortalecer cada vez mais o processo de consolidação da democracia na América Latina, bem como manter uma estabilidade necessária para a implementação das distintas políticas que possibilitem a construção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo em termos de cidadania e justiça social.

71

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **RBCS**, v. 28, nº 82, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, 50, nº 4, 1999.

BRINKERHOFF, Derick W. **Takingaccountofaccountability**. Washington, DC: U.S. Agency for InternationalDevelopment, Center for DemocracyandGovernance, 2001.

CARNEIRO, Carla B. Conselhos de políticas públicas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2007. v. 2.

CENEVIVA, Ricardo. Avaliação e *accountability* no setor público. **Revista Alcance**, v. 14, nº 1, 2007.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos. **Anais do ENAPG**, São Paulo, 2006.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. **Texto para Discussão**, nº 29. Brasília: Ipea/Cepal, 2011.

CUNHA, Lucas R. "Sociedade civil", reforma do Estado e os desafios da institucionalização do 3º Setor no Brasil. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v.6, n.12, 2013.

DAHL, Robert. **Poliarchy**. New Haven, Yale University Press, 1971.

FLEURY, Sonia. Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil. *In*: GOMÀ, Ricard; JORDANA, Jacint (Orgs.). **Descentralización y políticas sociales en América Latina**. Barcelona, Espanha: Fundación CIDOB, 2004.

KEANE, John. Monitory democracy? *In*: ALONSO, Sonia; KEANE, John (Orgs.). **The future of representative democracy**. UK: Cambridge University Press, 2011.

KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability**. London School of Economics, Spring 2002.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press. 2003.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada. **Revista de Administração Pública**, v. 42, nº 1, 2008.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. São Paulo: Editora Abril, 1979.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas
poliarquias. **Revista Lua Nova**, nº 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe.
Transitions from Authoritarian Rule. Baltimore: John Hopkins
University Press, 1986.

PAYNE, Mark; ZOVIATTO, Daniel; DIAZ, Mercedes M. **La política
importa**. Washington D. C.: BID, 2006.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio P.; RODRIGUES, Silvia.
Governança e New Public Management. **Revista O&S**, v. 15, nº
46, 2008.

PEREZ, Olívia C. *Accountability* entre os representantes de
organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores. **Revista
Política & Sociedade**, v. 11, nº 21, 2012.

PERUZZOTTI, Enrique. La política de *accountability* social en
América Latina. In: VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto (Eds.).
**Rendición de cuentas, sociedad civil y democracia en
América Latina**. México: Manuel Porrúa Editores, 2006.

73

PESSANHA, Charles. *Accountability* e controle externo no Brasil
e Argentina. In: GOMES, Angela de C. (Coord.). **Direitos e
cidadania**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. Deliberation and ideological domination. In:
ELSTER, Jon (Org.). **Deliberative Democracy**. USA: Cambridge
University Press, 1998.

RIBEIRO, Antônio C. *Accountability* e controle social. **Anais do
III Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e
Democracia**, Florianópolis, 2010.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian; SILVA, Rafael.
Comparecimento eleitoral na América Latina. **Revista de
Sociologia Política**, v. 23, nº 54, 2015.

SCARTASCINI, Carlos; TOMMASI, Mario. The making of policy:
institucionalized or not? **Working Paper**, IDB, 2009.

SCHEDLER, Andreas. Qué es rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, nº 3, IFAI, 2004.

SILVA, Sandro P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa. **Texto para Discussão**, no prelo, Brasília: Ipea, 2017.

SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal *Accountability* in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, nº 4, 2000.

TILLY, Charles. Models and reality of popular collective action. **Social Research**, v.52, n.2, 1985.