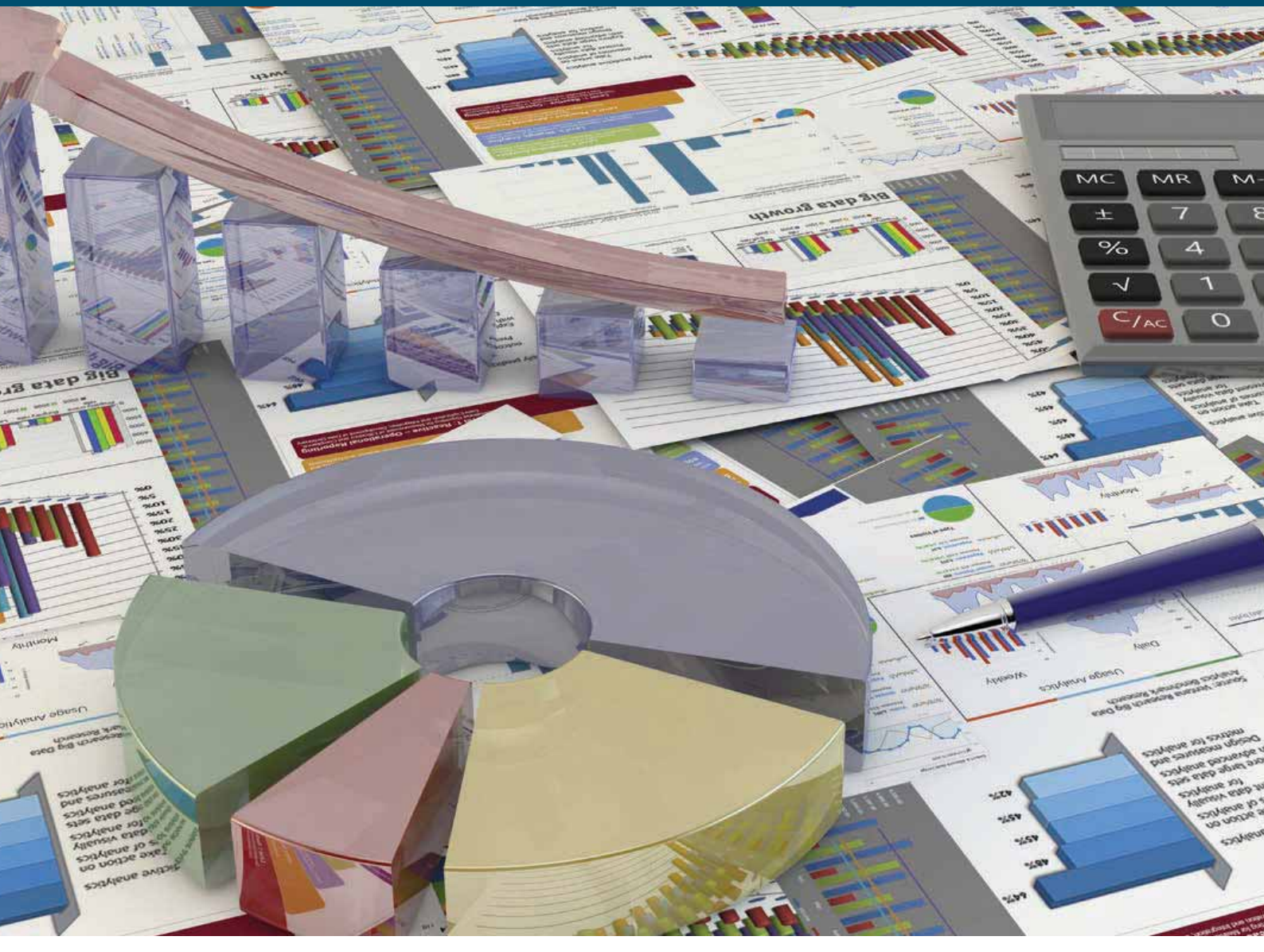


AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE *ACCOUNTABILITY* E POLÍTICAS PÚBLICAS



Álvaro Miranda

Assessor de gabinete do conselheiro José Gomes Graciosa, do TCE-RJ
Mestre e doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo
Instituto de Economia da UFRJ
Graduado em Jornalismo pela Escola de Comunicações e Artes da USP

RESUMO: O presente artigo sugere uma reflexão sobre o caráter inevitavelmente político da *accountability horizontal*. Procura, assim, destronar o mito segundo o qual a fiscalização da aplicação dos recursos públicos só é legítima se empreendida de forma estritamente “técnica” e legal, sem consideração dos aspectos políticos. Nessa perspectiva, a própria ação administrativa já é política por natureza, política como imanência do Estado.

O tema tem sido objeto da teoria política contemporânea, mais especificamente da teoria democrática, conforme atesta o debate sobre *accountability* na Europa e Estados Unidos. Autores de diversas origens têm explorado o assunto, abordando diferentes dimensões da *accountability*, desde sua origem conceitual até a interpenetração das questões técnicas, financeiras, legais, administrativas, políticas e culturais.

O debate é mais do que oportuno na atmosfera criada pelo chamado *New Public Management*, disseminado a partir do auge do receituário neoliberal, na década de 1990. Uma das ideias propagadas nesse contexto é a noção de que o Estado seria mais eficiente e competente se adotasse princípios e métodos da iniciativa privada. O artigo contesta esse viés, considerando as complexidades de uma sociedade democrática onde são múltiplos os atores, as arenas de atuação e os recursos de poder.

ABSTRACT: The present paper suggests a reflection about the inevitable political character of horizontal accountability. It aims to clarify the myth concerning the observation of the employment of public resources which is only considered legal if understood in a technical and legal form, not considering the political aspects. In this perspective, the administrative action is political in its nature as well as part of the State.

The theme has been object of studies of contemporaneous political theories, more specifically of the democratic theory, according to the debate about accountability in Europe and the United States. Authors from varied origins have been exploring the subject, showing different dimensions of accountability, since its conceptual origin up to the interpenetration of technical, financial, legal, administrative, political and cultural issues.

The debate is very convenient for the atmosphere created by the New Public Management that was started in a neoliberal scenario in the 1990s. One of the ideas spread in this context is the notion that the State would be more efficient if it adopted principles and methods from the private sphere. This article opposes this point of view, considering the complexities of a democratic society where the actors, the arenas of acting and power resources are multiple.

PALAVRAS-CHAVE:
Accountability; políticas
públicas; democracia.

KEYWORDS: *Accountability*;
public policies; *democracy*.

INTRODUÇÃO

Num contexto de complexas relações entre atores, ações e recursos do processo de políticas públicas, o termo *accountability* requer algumas considerações importantes sobre os dilemas relacionados às fronteiras do seu sentido. De um lado, a palavra, que não tem tradução para o português, encerra um conceito simplificado e restrito à noção de mera fiscalização contábil para fins de responsabilização. De outro, sua elasticidade o faz confundir, paradoxalmente também de forma reducionista, com outros aspectos imanentes ao seu objeto, tais como os termos *answerability* e *responsiveness*.

Outro agravante torna ainda sua tradução nebulosa do ponto de vista semântico e sinonímico. Trata-se de sua utilização fluida e facilitada pela atmosfera calcada nos princípios do *New Public Management* que formam o que se convencionou chamar de “gerencialismo público”. Dentre outras coisas, este dissemina a noção de que a fiscalização da aplicação dos recursos públicos só é eficiente, honesta e justa se for estritamente “técnica”, afastada da política. Noção essa imbricada na ideia de que o Estado funcionaria melhor se adotasse princípios e procedimentos das empresas privadas.

Assim, *accountability* fica reduzida a procedimentos técnicos e gerenciais sem consideração dos aspectos políticos de uma sociedade democrática. Como se o Estado e suas burocracias prescindissem de líderes e políticos, necessitando apenas de “gerentes”. A reflexão proposta aqui procura assinalar as complexidades das relações do processo de políticas públicas, explicitando alguns elementos cruciais do conceito de *accountability* e sua importância para o que se pode esperar de uma instituição fiscalizadora como o Tribunal de Contas no Brasil.

Na perspectiva da teoria democrática, o debate sobre a *accountability* atesta a importância do que para alguns é polêmico e para outros, uma inevitabilidade do processo de políticas públicas. Mais ainda, o próprio debate mundo afora revela, em relação a essa controvérsia, aquilo que Norberto Bobbio chamou de a “falsa cisão entre técnica e política”. A discussão torna-se ainda mais oportuna num ambiente em que, paradoxalmente, as divergências se expressam por meio de um suposto consenso, qual seja: o de que a fiscalização só será eficiente e justa se for apenas técnica e contábil, afastada da política.

O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Dois elementos baseiam a premissa de nossa reflexão. De um lado, o que diz respeito à interação entre diferentes atores, dentro e fora do Estado, em torno do poder de decisão em diversos níveis e fases do processo de políticas públicas. De outra parte, o que se relaciona à distinção entre *accountability pública* e *accountability privada*. A diferença parece evidente no que diz respeito à atribuição de autoridade e ao poder de decisão na esfera pública, considerando que o conflito e a pluralidade são inerentes a uma sociedade democrática contemporânea.

Questões sobre deliberação, decisão e execução, bem como sobre monitoramento dos resultados de ações, se processam de maneira diferente nos governos das sociedades e nas empresas privadas. Nossa premissa baseia-se, portanto, na noção de que a administração pública é um fenômeno distinto da administração privada, ainda que empresas particulares também atuem como atores importantes no processo de políticas públicas. Nesse sentido,



torna-se problemático o transplante para os negócios do Estado de princípios e práticas da iniciativa privada. Isso, sobretudo, em face dos mecanismos de representação de interesses na esfera pública, com decisões e ações verticais e horizontais, diferentemente da preponderância da hierarquia vertical em organizações como indústrias, lojas comerciais, instituições bancárias, corporações diversas do setor produtivo e de serviços, etc.

Souza (2007, p. 83) observa que a “luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas”. A autora afirma que a política pública distingue as intenções e as práticas efetivas de um governo, envolvendo vários atores em diferentes níveis de decisão. Além de compreender ações intencionais com determinados objetivos, o processo não se origina apenas da observância das regras ou leis. Vale dizer, não são as leis que determinam as políticas públicas, mas uma dinâmica constante de necessidades, demandas, decisões, imprevistos, conflitos, acidentes e outros eventos. Obviamente, as

políticas devem seguir as leis, mas estas também podem se modificar no curso de demandas que fazem emergir iniciativas, programas e ações. Nesse sentido, os estudos de políticas públicas pesquisam processos, seus participantes e a articulação para a constituição de regras (2007, p. 80).

Saravia (2006, p. 28-29) define política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Essas decisões, segundo o autor, seriam condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações no contexto social, bem como por questões ideológicas e visões dos tomadores de decisão. São ações buscando resultados almejados por diferentes atores do processo decisório. Para ele, o processo de políticas públicas pode compreender fases, tais como: a) formação da agenda; b) elaboração; c) formulação; d) implementação; e) execução; f) acompanhamento; e g) avaliação (SARAVIA, 2006). Entretanto, são fases que não seguem necessariamente uma linha cronológica e sucessória linear, dependendo do contexto e de fatores imprevisíveis.

De acordo com o relatório *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, os processos de políticas públicas são complexos,

devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder, horizontes temporais e incentivos; à variedade de cenários em que atuam; e à grande diversidade das regras de jogo que podem repercutir sobre o modo como se atua. (Stein *et al.*, 2006, p. 6).

A mensagem do BID sugere que, ao analisarmos o processo de políticas públicas, não podemos

nos ater somente às regras eleitorais ou ao sistema de representação. Sim também à estrutura institucional de forma sistêmica, a fim de evitar um olhar fragmentado sobre a realidade específica de cada contexto.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA DE *CHECKS AND BALANCES* E *ACCOUNTABILITY*

Embora o termo *accountability* seja de uso contemporâneo, refere-se a noções sobre mecanismos instituídos por diversas sociedades em tempos remotos. A prestação de contas para fins de responsabilização e os mecanismos de controle e limitação do poder relacionam-se a instituições da Grécia antiga e dos tempos modernos.¹ A peculiaridade das questões postas hoje pelo debate sobre *accountability* em geral diz respeito a algo além dos elementos que formaram a base de princípios da separação dos poderes. Se já havia algum tipo de mecanismo de prestação de contas ontem, a singularidade agora é a “democracia de massas” do Estado ocidental.

No contexto do mundo atual, caracterizado por maiores complexidades dos Estados nacionais, uma reflexão sobre a divisão e limitação do poder político e suas relações com a sociedade requer, necessariamente, um exame da teoria política moderna conjugada à teoria democrática contemporânea. Imprescindível a leitura de Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau e dos federalistas dos Estados Unidos que inauguraram o chamado constitucionalismo dos tempos atuais. Essa teoria converge para o que podemos considerar




central para a chamada modernidade política, a partir dos séculos XVII e XVIII – entendida como o processo em que as revoluções burguesas da Europa destronaram diferentes absolutismos² e o direito divino dos reis.

Sendo a teoria política moderna bem conhecida, a presente seção limita-se a sublinhar o que mais se relaciona diretamente ao problema central discutido aqui – que é a consagração em diferentes formações sociais da noção de *checks and balances*, sobretudo a partir dos federalistas dos Estados Unidos. Neste sentido, dentro dos limites deste trabalho, assinalamos apenas os dilemas das ligações dessa noção com a ideia de *accountability*, uma vez que essas duas expressões não são sinônimas, embora possam desempenhar funções similares em determinadas situações e relações.

Além da separação montesquiana (e aristotélica) de poderes por funções, esses dilemas dizem respeito ao papel do Legislativo e sua prescrição como “poder supremo” por Locke e aos problemas da representação que levaram Rousseau a postular a impossibilidade

¹ Guardadas as devidas peculiaridades de contexto, no século V antes de Cristo, portanto muito antes de Montesquieu, a tripartição de poderes já fora discutida por Aristóteles, assim como outros temas nevrálgicos da contemporaneidade, como o critério de indicação de magistrados, de onde eles deveriam ser recrutados, se apenas alguns eleitos, outros não, etc. Ver Aristóteles (2005, p. 141-142).

² Sobre os diferentes tipos de absolutismo, de acordo com cada trajetória de formação dos Estados nacionais da Europa e Ásia, ver Anderson (2004).



de autoalienação da soberania popular. Todas essas questões confluem para o debate sobre a necessidade de se definir a natureza e a posição de um novo mecanismo de controle e fiscalização do Estado contemporâneo face à tripartição dos poderes clássicos – se inserido e/ou vinculado, de alguma forma, a um desses poderes ou totalmente independente e autônomo.

Discussão nada simples, lembrando que, ao inaugurarem o constitucionalismo moderno com base na tripartição de poderes, os estadunidenses não chegaram a criar, no fim do século XVIII, esse mecanismo “extra”. Este acabou sendo constitucionalizado ao longo dos séculos XIX e XX na maior parte dos países ocidentais em face da incapacidade do Poder Legislativo para realizar a *accountability* de que trata nossa discussão.³ Ao proporem em 1787 uma nova Constituição para os Estados Unidos, substituindo os artigos da Confederação firmados em 1781, os federalistas procuraram derrubar os dogmas de uma longa tradição que vinha de Maquiavel até Montesquieu, segundo a qual haveria incompatibilidade entre governos populares e tempos modernos (LIMONGI, 1997). A ideia dos federalistas consolida a noção da necessidade de se evitar que os poderes fiquem concentrados nas mesmas mãos, o que poderia resultar em tirania. No caso da monarquia, o perigo viria do Executivo. Já em relação às repúblicas, a ameaça poderia vir do Legislativo, que é o poder que elabora as leis, sendo a origem de todos os demais poderes. O surgimento do Senado teria como base essa necessidade de frear

o Poder Legislativo. O Judiciário, por sua vez, seria o mais “fraco” dos poderes porque não detentor da prerrogativa de iniciativa. Entre outros temas contemporâneos de diversas⁴ *poliarquias* abordados também pelos federalistas, pode-se citar a atribuição ao Poder Judiciário de anular atos contrários à Constituição, a vitaliciedade de magistrados, a limitação dos mandatos dos eleitos, o sufrágio universal, o instituto da reeleição e a proporcionalidade da representação, dentre outros pontos.

A ‘FALSA CISÃO ENTRE TÉCNICA E POLÍTICA’ NOS PROCESSOS DE ACCOUNTABILITY

A teoria contemporânea ilumina aspecto relevante do tema deste artigo, qual seja, as interações entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability*, expressão que foi objeto de diferenciação por O’Donnell (2007). De acordo com o autor, a primeira dimensão compreende eleições rotineiras e institucionalizadas, ações de indivíduos e grupos organizados de fora do aparato estatal, bem como dos meios de comunicação, a fim de coibir práticas corruptas ou transgressões de autoridades, além de demandas relacionadas ao cumprimento de programas de governo, etc. A segunda diz respeito à existência de instituições estatais que são capacitadas e com atribuição legal para coibir e prevenir ações ilegais de outras organizações públicas e/ou agentes políticos e funcionários.

³ É digno de atenção o fato de a França ter fundado seu Tribunal de Contas em 1807 e os Estados Unidos só criarem na década de 1920 o órgão de fiscalização – o *General Accounting Office*, transformado em 2004 em *General Accountability Office*. Tornou-se senso comum, nos estudos da ciência política, a afirmação de que os tribunais de contas surgiram em consequência da incapacidade do Poder Legislativo de realizar a fiscalização rotineira. Entretanto, quase não se fala que esses mesmos organismos foram criados pelo Poder Executivo, a exemplo de Napoleão Bonaparte, na França, e do primeiro governo republicano brasileiro, dentre outros. Iniciativas que evidenciavam a intenção de controle das finanças por parte do Executivo e não dos representantes dos cidadãos no Legislativo. Incapacidade do Legislativo ou ativismo antecipatório em relação a maiores poderes por parte do Executivo?

⁴ Ver Robert Dahl (2005).

Se as eleições são o principal elemento da *accountability vertical*, para O'Donnell (2007) não está claro o quão eficaz tem sido esse mecanismo para garantir o pleno funcionamento de uma democracia. Isso, considerando problemas relacionados ao sistema partidário e eleitoral, os diferentes e complexos temas da agenda pública e outros fatores. Segundo o autor, esses e problemas tais como ações de máfias, práticas clientelísticas, financiamento privado de campanhas eleitorais e corrupção tendem a neutralizar a efetividade da *accountability vertical*.

Uma das questões do debate sobre a democracia diz respeito à complexidade envolvendo diversos elementos da *accountability* que são inseparáveis do processo mais geral de políticas públicas. Isto é, não apenas aos do combate à corrupção e das técnicas específicas de avaliações contábeis e financeiras para fins de conformidade com a lei. Para além dessas situações, *accountability pública* (ou *accountability democrática*) é algo mais político e cultural do que gerencialmente técnico. Em relação ao termo auditoria, por exemplo, conforme lembra Power (1997, p. 144), “sua base de conhecimento pode ser obscura”, ainda que profissionais especializados e instituições se esforcem na produção de documentos técnicos pretendendo uma “aura de objetividade apropriada”.⁵

Dubnick (2002) e Bovens (2005) abordam as origens do termo, aquele lembrando que a primeira referência à *accountability* teria aparecido numa publicação histórica de Vermont, em 1794. Em relação à língua inglesa, seu significado mais corrente no início do século XIV estaria relacionado à noção de

“ser responsável”. A palavra seria derivada do equivalente francês de “fornecer uma contagem”.

Bovens (2005), por sua vez, afirma que as raízes do conceito contemporâneo podem ser buscadas no reinado de William I, por volta de 1066, quando a Inglaterra foi conquistada pelos normandos. Em 1085, William I teria exigido que todos os proprietários em seu reino fizessem *a count* (uma contagem) do que possuíam. Essas propriedades foram avaliadas e listadas pelos agentes do rei e chamadas de *Domesday Books*. Para além dos objetivos fiscais de impostos, esse censo estabelecia as fundações da governança real.⁶

O *Domesday Books* listava o que era domínio do rei, que recebia juramentos de lealdade de todos os proprietários. No século XII essa prática evoluiu para uma realeza altamente centralizada em termos administrativos e governada por meio de auditoria com prestações de contas semianual. Segundo o autor, a noção de *accountability* se expandiu para além do seu caráter vinculado às questões da contabilidade, tornando-se hoje símbolo da boa governança tanto pública como privada.

Essa expansão do conceito é abordada por Bovens (2005), que usa a expressão “marca da governança democrática”, sugerindo cinco fóruns ou dimensões da *accountability*: a) organizacional, através dos superiores hierárquicos; b) política, através dos representantes eleitos e partidos políticos; c) legal, através das cortes de justiça; d) administrativa, por auditores financeiros, inspetores e controladores; e) profissional, realizada pelos próprios pares de uma categoria de trabalhadores.

⁵ O autor chega a afirmar de forma irônica que auditor não é super-homem.

⁶ Não caberia nos limites deste artigo explorar os diversos enfoques sobre o conceito de *accountability* e suas modalidades, conforme vêm fazendo diversos autores dentro da teoria democrática. Para o nosso objetivo, basta a reflexão sobre as complexas relações entre *accountability* em geral e o processo de políticas públicas. Sobre outras abordagens do termo ver, por exemplo, Xavier (2014).

Lindberg (2009) considera *accountability* como uma noção “central na teoria política comparada”. Enxergando seus rastros conceituais na teoria lockeana da superioridade da representação democrática, o autor a compreende como um “método de limitação do poder”. Brinkerhoff (2001), por sua vez, enfatiza o papel da *accountability* para a “boa governança” dos Estados contemporâneos cada vez mais complexos. Assim como O’Donnell, o autor também ressalta sua importância para a consolidação da democracia, tendo como termos relacionados e, a nosso ver, iminentes mesmo à noção de *accountability*, por exemplo, a) *answerability*, isto é, a obrigação de fornecer informações sobre os atos praticados, e b) *responsiveness*, que significa dar soluções para os problemas.

Uma das principais contribuições que Brinkerhoff (2001) fornece ao debate sobre o tema é a tese de que as três principais dimensões da *accountability* (política, financeira e performance) estariam necessariamente interpenetradas. Nesse sentido, o autor também enfatiza os nexos das modalidades vertical e horizontal com o processo de políticas públicas.

Peruzzotti (2007) sugere outra abordagem, com a noção de “*accountability social*”, conceito que estaria vinculado ao de representação. Instrumento, segundo ele, para “reduzir o *gap* entre representantes e representados”. Para o autor, *accountability* é uma relação “assimétrica”, pois implica a situação na qual alguém tem poder para exigir explicações a outros que, por sua vez, são obrigados a responder. Também assinala o papel dessa modalidade de *accountability* para o aprimoramento da *accountability vertical* (eleições e representação). E mais do que isso, para ele, *responsiveness* deve ser esperada não só dos governos, mas também dos agentes de *accountability*. Segundo o autor, a *accountability social* seria resultado de uma série de fatores culturais, sociais e institucionais.

Num trabalho em conjunto com Schillemans e Hart, Bovens (2008) estabelece as relações entre *accountability* e democracia a partir de três dimensões: a) democrática, no tocante à legitimidade da cadeia de delegação; b) constitucional, baseada na tradição do pensamento de Locke, Montesquieu e os federalistas dos Estados Unidos, e c) pedagógica, referente à avaliação da performance dos governos. Guy Peters (2010) sugere que um dos problemas deste debate é o fato de os administradores não só executarem procedimentos, mas também adjudicarem e “fabricarem” leis. Power (1997), por sua vez, observa que as instituições de auditoria têm evoluído num ambiente de mudanças jurídicas e políticas para além da mera preocupação técnica e legalista, numa crítica ao “gerencialismo” do *New Public Management*.



Assim como esses autores, O'Donnell (2007) também destaca a importância do mecanismo da *accountability horizontal* como um dos complementos indispensáveis para o aprimoramento do regime democrático. O aspecto distintivo do seu argumento, porém, é a noção de que a dimensão *horizontal* seria um subconjunto de um sistema. E que, se a *vertical* é a modalidade principal, na forma, dentre outros mecanismos, de eleições periódicas, a *horizontal* é uma das mais importantes para o aprimoramento da democracia como um todo, e não somente ao regime.

Com base nessa linha de reflexão, as questões da *accountability horizontal* não ficariam restritas à capacitação e efetividade de ações isoladas por parte de auditorias, controladorias ou tribunais de contas. Não seriam reduzidas também, dentre outros aspectos, ao critério de indicação dos agentes de *accountability*, embora isso seja nevrálgico e deva ser considerado de maneira especial quando se examina o desenho institucional do órgão fiscalizador.

A POSSÍVEL 'CONVERGÊNCIA' DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS E LIBERAIS PARA A DEMOCRACIA

Diferentemente das teses "minimalistas" da democracia, as análises de O'Donnell (2007) talvez sejam as que mais aprofundaram os problemas da *accountability horizontal*, considerada como elemento necessário e indispensável à democracia, na condição de mecanismo contemporâneo que transcende a tripartição clássica dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Fator que contrabalançaria a dimensão "delegativa" e "representativa" do regime democrático.

Em primeiro lugar, assinala o autor, a democracia não deve ser reduzida ao regime político. O'Donnell (2007) está fazendo referência às visões "minimalistas" e shumpeterianas que,

segundo ele, têm exercido forte influência na teoria democrática nas últimas três décadas. Ele adverte ainda que o Estado contemporâneo não pode ser compreendido somente como um conjunto de burocracias, mas sim também pelo sistema legal. Se para ele uma teoria democrática adequada deve levar em consideração as especificidades históricas de cada sociedade, não pode deixar de incluir também aspectos da teoria do direito, especificamente falando de "estado de direito".

Esse é um aspecto importante na sua argumentação, considerando que a dimensão republicana talvez seja a mais incidente nos problemas da *accountability horizontal*, uma vez que seus instrumentos têm como objeto a fiscalização, a supervisão, o controle de ações de funcionários estatais submetidos a leis promulgadas constitucionalmente. Segundo ele, a maioria das definições de democracia tem suas origens nos países do "noroeste". Todavia, democracias recentes de outras regiões do planeta, a exemplo das da América Latina, vêm percorrendo trajetórias com especificidades diversas daquelas nações. De acordo com O'Donnell (2007), a democracia política tem quatro características básicas que podem ser consideradas como elementos diferenciadores de todos os demais sistemas políticos. Em primeiro lugar, eleições limpas e rotineiras, isto é, institucionalizadas – o que significa, em segundo, uma "aposta inclusiva e universalista". Em terceiro, uma legislação que promulga e garante direitos e liberdades de um regime democrático. Isso implica, em quarto, a estrutura de um sistema legal que exclua a possibilidade de *legibus solutus*, isto é, que impeça que funcionários e governantes fiquem acima das leis. As duas primeiras características dizem respeito ao regime e as outras, ao Estado, incluindo burocracias e, principalmente, o sistema legal. Nas palavras do autor,



Horizontalmente [...] no que respeita às relações internas ao regime e ao estado, um sistema legal democrático implica que nenhum funcionário público pode escapar do controle da legalidade de suas ações (e às vezes omissões), tal como são definidas por outras instituições públicas legalmente habilitadas para exercer os respectivos controles. Em ambas as dimensões, a vertical e a horizontal, o sistema legal de um regime democrático pressupõe [...] um estado efetivo; [...] não é só questão de legislação adequada, se não também de que haja uma vasta e complexa rede de instituições estatais que operam, em geral, com vistas a assegurar a efetividade de um sistema legal que é democrático [...]. (O'DONNELL, 2007, p. 73-74).

Para O'Donnell (2007), a democracia seria resultado da convergência, ainda que contraditória, de três correntes históricas, a saber: o liberalismo, o republicanismo e a própria democracia. Essa convergência torna-se ainda mais complexa com a formação do Estado moderno e contemporâneo, especificamente o Estado de base territorial de grandes dimensões.

A importância de se pensar o conceito de *accountability horizontal* nessa perspectiva é que, segundo o autor, as ações de transgressão ou corrupção de agentes estatais podem afetar as esferas relacionadas àquelas correntes:

Uma, a democracia, se ressentida, por exemplo, de decisões que cancelam a liberdade de associação ou introduzem a fraude nas eleições. Estas são ações importantes e preocupantes, mas não as considerarei porque implicam a abolição da poliarquia e, portanto, a exclusão do caso em questão do conjunto que aqui analiso. Outra esfera é a liberal, infringida quando, digamos, as instituições estatais transgridem ou permitem a atores privados transgredir liberdades e garantias liberais (direitos humanos), como a inviolabilidade de domicílio, a proibição da violência doméstica e a tortura, o direito de cada pessoa a um juízo razoavelmente imparcial e outras similares. A terceira esfera afetada é, por suposto, a republicana. Trata-se de ações de funcionários que, eleitos ou não, em sua maioria ocupam altos cargos no estado ou no regime. Estas ações implicam

séria depreciação das exigências que os impõe a tradição republicana: vale dizer que se subordinam à lei e/ou que deem clara prioridade aos interesses públicos, não aos privados. (O'DONNELL, 2007, p. 99-100).

O'Donnell (2007) se diz distante da maioria das análises contemporâneas segundo as quais as democracias seriam regimes tensionados no sentido do liberalismo se contrapondo à democracia ou no do liberalismo contra o republicanismo. A convergência dessas correntes históricas, segundo ele, é contraditória, mas não impossível, porque seus princípios são muitas vezes incompatíveis, imprimindo às democracias contemporâneas "suas características dinâmicas e abertas" (O'DONNELL, 2007, p. 88-89). O autor se refere ao componente liberal como a noção de que certos direitos não podem ser objeto de ação de nenhum poder, menos ainda o de governos; já o republicano diz respeito à área em que a devoção ao bem público está imbricada na ideia de que o melhor desenvolvimento humano se dá na pública e não na esfera privada.

Uma das contradições subjaz à necessidade do liberalismo ter como referência a esfera pública para garantir certos direitos privados. Por sua vez,

a democracia é, segundo O'Donnell, monista, não dualista, vale dizer, não reconhecendo limites válidos entre a esfera pública e a esfera privada. A democracia, diz ele, não exige que "os cargos públicos sejam ocupados por pessoas particularmente virtuosas ou dedicadas; pelo contrário, os procedimentos democráticos canônicos e a alternância por eleição (ou sorteio) pressupõem, em termos gerais, que todos estão igualmente qualificados para desempenhar esses papéis" (O'DONNELL, 2007, p. 90).

Embora valorizem e tracem de maneira diferente, o corte dualista entre público e privado levantado pelo liberalismo e o republicanismo implica a ideia de limites ou fronteiras que deveriam ser rigorosamente reconhecidos. Este dualismo levou o liberalismo e o republicanismo a adotar o mecanismo da representação política; como, por seu lado, o monismo da democracia – em sua prática ateniense e como Rousseau concluiu em função de suas premissas democráticas – é estranho, se não hostil, à ideia mesma de representação. A orientação dos direitos e das obrigações também é diferente: o liberalismo basicamente atribui direitos a indivíduos



situados na esfera privada; o republicanismo basicamente atribui obrigações a indivíduos que se desempenham na esfera pública; e a democracia basicamente afirma o direito positivo à participação nas decisões do demos. (O'DONNELL, 2007, p. 91).

O'Donnell sugere que, apesar das contradições e dilemas, a convergência não deixa de ser um fenômeno importante: a democracia, com sua dimensão de igualitarismo; o liberalismo, com seu compromisso de proteção das liberdades, e o republicanismo, com seu rigor em relação às obrigações dos governantes. A convergência diz respeito a um aspecto crucial da democracia e o Estado constitucional, o chamado estado de direito.

A questão do Estado, com suas burocracias e sistemas legais, por sua vez, acaba ficando imbricada nessa convergência com o constitucionalismo moderno, a partir do surgimento e desenvolvimento simultâneos, por assim dizer, primeiro do liberalismo e do capitalismo, e, posteriormente, da democracia com o republicanismo.

O sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado. O segundo ponto é outra cara do estado: suas burocracias, sedes cruciais dos recursos de poder que se mobilizam quando, entre outras coisas, entram em jogo os temas da *accountability horizontal*. (O'DONNELL, 2007, p. 95).

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL SÓ É POSSÍVEL ATRAVÉS DE UMA REDE DE AGÊNCIAS

Segundo O'Donnell (2007), a efetividade da *accountability horizontal* está condicionada à existência de instituições estatais autorizadas a realizar a fiscalização, tendo autoridade

instituída para essa finalidade, mas não só isso. Para que seu trabalho tenha resultado são necessários mecanismos que formem uma rede composta por outros setores dentro do próprio Estado. Nas *poliarquias* contemporâneas, essas instituições incluem os clássicos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além das organizações de supervisão, *ombudsman*, controladorias, auditorias gerais, cortes de contas e similares.

Uma *accountability horizontal* efetiva não é produto de instituições isoladas, senão de redes de instituições que incluem em cima, porque é ali onde se fecha com a última palavra todo o sistema legal constitucional, tribunais (incluídos os supremos) comprometidos com essa *accountability*. (O'DONNELL, 2007, p. 101-102).

As análises de O'Donnell e outros autores enfatizam a necessidade de serem claras as fronteiras entre as instituições. Nesse sentido, o constitucionalismo moderno teria fornecido os princípios normativos para que poderes clássicos, por exemplo, ajam de maneira superposta entre si, interferindo-se mutuamente, mas não transgredindo seus limites.

No nível das três principais instituições da *poliarquia*, como tem assinalado Bernard Manin, a sabedoria dos constituintes federalistas nos Estados Unidos propiciou não só a mecânica divisão de poderes proposta por seus opositores, senão também instituições que se superpõem parcialmente em sua autoridade. (O'DONNELL, 2007, p. 103).

A chamada "democracia delegativa", segundo O'Donnell (2007), faz com que os líderes eleitos e os indicados para o Poder Executivo, na medida em que suas administrações são

exitosas, respondendo às demandas dos eleitores, tendam a realizar esforços para neutralizar as ações e a própria existência das organizações de *accountability*. Em outras palavras, ficam com fortes incentivos para fazer a “lógica monista do *demos*” se articular com a lógica da delegação.

Outro problema apontado pelo autor diz respeito à dimensão territorial de alguns países e seu federalismo, fatores que podem propiciar dificuldades de controle diante de poderes locais em relação ao poder central. O peso do liberalismo e do republicanismo nas sociedades e, portanto, das formas de *accountability*, depende da trajetória de cada país e da maneira como essas tendências se configuraram ao longo da história.

Segundo ele, todos os tipos de *accountability* são importantes para um bom funcionamento do regime democrático, sendo principal a *vertical*, que inclui o elemento prioritário da realização de eleições rotineiras e institucionalizadas. Sem esse mecanismo não haveria possibilidade de afastar governantes que não cumpriram suas promessas ou que lesaram os cofres públicos. “Mas é errôneo equiparar prioridade lógica à preeminência fática”, diz O’Donnell (2007, p. 13). Isso porque as investigações sobre os problemas mais amplos da democracia e os aspectos específicos dos vários tipos de *accountability* iluminam uns e outros nas interações entre esses mecanismos.

O’Donnell (2007) usa o termo *accountability horizontal de balance* para designar o exercício por parte de alguns dos três poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo ele, originalmente o que se temia nos Estados Unidos e em outros países eram os excessos do Poder Legislativo. Posteriormente, a preocupação se voltou para o poder exacerbado do Executivo com o grande crescimento do aparato estatal. Os temores

eram em relação à transgressão por parte do Executivo, bem como com a corrupção praticada por políticos e funcionários não eleitos, dominando a máquina pública.

Para o autor, entre as limitações para uma efetiva *accountability* por parte das instituições de *balance*, está a tendência à atuação de maneira reativa e intermitente em relação a transgressões de outras instituições. Outro aspecto é que conflitos entre os clássicos poderes de Estado tendem a ser dramáticos com altos custos políticos. Nesse sentido, em terceiro lugar, esses conflitos acabam sendo percebidos – e frequentemente são de fato – como de razão partidária, clientelista ou corporativista. Por último, seus mecanismos de atuação acabam sendo toscos diante da complexidade das instituições públicas do mundo contemporâneo. Em contrapartida, as agências especializadas em *accountability horizontal*, tais como controladorias, auditorias e cortes de contas, são proativas e contínuas em suas tarefas, isto é, existem e funcionam especificamente para cumprir com a finalidade da fiscalização e controle. Consequentemente, podem ser eficazes para prevenir ou desestimular práticas corruptas, agindo com base em critérios profissionais e técnicos – embora seu objeto seja político –, e não partidários ou “políticos” no sentido de atender ou contrariar interesses clientelistas. Além disso, talvez o ponto mais importante diante das demandas do mundo contemporâneo, o caráter permanente de suas ações confere a esse tipo de organização uma capacidade não só de reunir grande quantidade de informações de diferentes setores da administração pública, como também de examinar as questões complexas das políticas mais gerais dos governos (O’DONNELL, 2007, p. 125). Esse último ponto corrobora o ponto de vista de que *accountability* é sempre política com todas as técnicas imbricadas nos procedimentos contábeis e financeiros, gerenciais e legais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate contemporâneo sobre *accountability* mostra que fiscalização da aplicação dos recursos públicos faz parte de um conjunto de ações que transcendem os aspectos estritamente contábeis, técnicos e legais da coisa pública. Mais ainda: atesta a noção de que avaliar e julgar compõe, inevitavelmente, uma ação política e não meramente técnica (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 1993). Nesse sentido, sugere-nos a necessidade de considerar a compreensão dos tribunais de contas brasileiros, levando-se em conta a opção pela forma federativa da República, dentre outros aspectos do sistema político. Esta é caracterizada pela diversidade de forças, atores e recursos de poder atuando no processo de políticas públicas nos diferentes níveis de governo. Outro aspecto a ser considerado é a necessidade de se verificar se os tribunais de contas agem, ou podem agir, num Estado altamente fragmentado como o brasileiro, dentro de uma rede de instituições de outros poderes, de maneira efetiva e não meramente retórica ou formal. O que se constata em relação ao contexto da trajetória de formação do Estado brasileiro contemporâneo corrobora as questões postas por diversos autores da teoria democrática sobre *accountability*. Aponta para a necessidade de examinarmos os mecanismos de *accountability* não só do ponto de vista gerencial e técnico, mas também político, considerando as especificidades da formação do Estado nacional. Isso tudo dizendo respeito à interpenetração das dimensões técnicas, financeiras, administrativas e políticas do objeto em análise. Ou seja, além da “modernização infraestrutural”, há que se indagar se os tribunais de contas não precisariam também da “modernização política” – entendida como uma transformação e reconfiguração das relações institucionais de poder.

Essa necessidade fica evidenciada quando se analisam os debates constituintes de 1934, 1946 e 1988 – sendo as décadas de 1930 e 1940 os momentos emblemáticos da clivagem institucional mais ampla das diversas estruturas do Estado republicano. Nossos constituintes republicanos sempre hesitaram, por exemplo, em relação à definição de uma identidade institucional para o Tribunal de Contas no Brasil diante dos interesses políticos e da complexidade inerente ao que é, em si, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.⁷ Mais do que isso, diante da própria fragmentação já referida do Estado brasileiro.

⁷ Ver Miranda (2013). O trabalho procurou mostrar, dentre outras coisas, como foram os debates sobre o Tribunal de Contas nas diversas assembleias nacionais constituintes, desde 1891. Em 1987/1988, por exemplo, os constituintes discutiram oito modelos sobre o organismo, inclusive a possibilidade de sua extinção.

Os políticos abdicaram também de dar um caráter “jurisdicional” ao órgão, diferentemente do Poder Judiciário, não permitindo, assim, que o julgador de contas públicas possa executar suas decisões. Com a bandeira da “independência institucional”, recusaram-se ainda a vinculá-lo ao Poder Legislativo, deixando de resolver os problemas referentes aos nexos entre *accountability* e as questões da representação democrática.⁸ Anunciaram-se mais democráticos, a partir de 1988, ao assumirem a prerrogativa de indicação da maior parte dos julgadores (dirigentes das cortes), retirando-a das mãos do chefe do Poder Executivo. Entretanto, não resolveram os problemas institucionais relacionados à captura clientelística, suposta ou não, dos órgãos de fiscalização pelos próprios políticos. Assim, acabaram deixando nebulosa a própria natureza da *accountability horizontal*, com a assunção do discurso “gerencialista” de políticas públicas – a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal –, discurso esse defensor de uma suposta e questionável lisura da fiscalização técnica afastada e em detrimento da política.

⁸ Cabe indagar se a independência do Tribunal de Contas em relação ao Legislativo foi uma conquista da cidadania ou uma ação estratégica dos políticos da ocasião de não querer conferir uma identidade definida ao órgão fiscalizador. Seria melhor ou pior esse organismo vinculado ao Poder Legislativo, como é nos Estados Unidos? Os políticos não permitiram também que a corte fizesse parte do Poder Judiciário, proposta que chegou a ser debatida em audiência pública da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Esses pontos são analisados na tese de doutorado referida na nota anterior.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **Linhagens do estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- BLONDEL, Jean. Evaluando el poder efectivo de los Congressos. **Política: Revista de Ciência Política**, Santiago de Chile, v. 47, p. 9-26, 2006. Disponível em: <www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504701>. Acesso em: 19 ago. 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. V. 2.
- _____. **Entre duas repúblicas**: as origens da democracia italiana. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- _____. **Teoria Geral da Política**: a filosofia e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOVENS, Mark. Public accountability. In: FERLIE, E. et al (Eds.). **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul. Does public accountability work? An assessment tool. **Public Administration**, Oxford, v. 86, n. 1, p. 225-242, 2008.
- BRINKERHOFF, Derick W. **Taking account of accountability**: a conceptual overview and strategic options. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, 2001.
- CARDOSO, Sérgio. Que República? Notas sobre a tradição do “governo misto”. In: BIGNOTTO, Newton. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- _____. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.
- DUBNICK, Melvin J. **Seeking salvation for accountability**. 2002. *Paper* preparado para o Annual Meeting of the American Political Science Association. Disponível em: <<http://andromeda.rtgiers.edu/~dubnick/papers/salvation.htm.internet>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheirub. Instituições e Política no controle do Executivo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheirub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FOX, Jonathan. Civil society and political accountability: propositions for discussion. In: INSTITUTIONS, ACCOUNTABILITY AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN LATIN AMERICA, 2000, Notre Dame. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Fox.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2014.
- HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**:

- Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista. São Paulo: Ática, 1997.
- LINDBERG, Staffan I. **Accountability**: the core concept and its subtypes. 2009. *Paper* publicado em série editada por Richard Crook. London: Overseas Development Institute, 2009.
- LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.
- MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013)**: da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal. 2013. (Doutorado em Economia)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- _____. **Mudança institucional do Tribunal de Contas**: os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal* e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.
- _____. **Democracia, agência, estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- _____. **Disonâncias**: críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- PERUZZOTTI, Enrique. The workings of social accountability: context and conditions. In: GENERATING GENUINE DEMAND WITH SOCIAL ACCOUNTABILITY MECHANISMS, 2007, Paris. Disponível em: <www.sasnet.org/documents/Curriculum/Strategic%20Communication/E%20Peruzzotti.doc>. Acesso em: 19 ago. 2014.
- PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). **Direitos e cidadania**: justiça, poder e mídia. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.
- PETERS, B. Guy. **The Politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. London: Routledge, 2010.
- POWER, Michael. **The audit society**: rituals of verification. New York: Oxford University Press, 1997.
- ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2003.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- SARAVIA, Enrique. O conceito de política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. V. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STEIN, Ernesto et al. (Orgs.) **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina, Relatório de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e regime de não proliferação nuclear**: uma avaliação do modelo de vigilância mútua brasileiro-argentina de salvaguardas nucleares. 2014. Mimeo. Tese (Doutorado em Economia)– Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.