# *ACCOUNTABILITY*, TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA, PREMISSAS PARA O CONTROLE SOCIAL INSTRUMENTALIZADO[1]

## *ACCOUNTABILITY, PUBLIC TRANSPARENCY, DEMOCRATIC RESPONSIVENESS, PREMISES FOR A INSTRUMENTALIZED SOCIAL CONTROL*

Douglas Monteiro de Castro[*]
Rafael da Silva Menezes[**]

***RESUMO:*** *O artigo retrata a importância da accountability no contexto democrático, especialmente, como fomentadora da participação popular por meio do controle social. Inicialmente, delineiam-se os conceitos clássicos do tema, tendo como base a doutrina de Jeremy Waldron. Delineiam-se as relações entre a accountability e a democracia e, ainda, a influência do povo na dinâmica democrática. Em seguida, trata-se da accountability dentro da Administração Pública, aproximando a discussão ao cenário brasileiro. Apresentam-se os instrumentos encontrados na legislação brasileira que auxiliam ou fomentam o dever de prestar contas imposto àqueles que atuam em nome da Administração Pública, e como essas ferramentas estão disponíveis para a sociedade. Esclarecidas as razões para a necessária imposição da transparência governamental e da responsabilidade democrática dentro da relação principal-agente, aponta-se a accountability como um pilar para o exercício do controle social e como fornecedora dos insumos para a efetiva atuação da sociedade em parceria com o controle externo.*
***Palavras-chave:*** *Accountability. Responsabilidade. Transparência. Controle social.*

***ABSTRACT:*** *The article deals with the importance of accountability in the democratic context, especially as a promoter of popular participation through social control; for this purpose, it exposes the classic concepts of the subject, based in the Jeremy Waldron's doctrine. His studies will provide the basis for an approach to the subject, clarifying the relationship between accountability and democracy, between accountability and the people, and the people role within the democratic game. Then, accountability in the Public Administration is studied, bringing the discussion closer to the Brazilian scenario. Then, we present the instruments found in Brazilian law that are capable of assisting or fostering the accountability imposed on those who act on behalf of the Public Administration, and how these tools are available to society. Having clarified the reasons for the necessary imposition of governmental transparency and democratic responsibility within the principal-agent relationship, accountability is pointed out as a pillar for the exercise of social control and as a supplier of inputs for the effective performance of society in partnership with the external control.*
***Keywords:*** *Accountability. Responsibility. Transparency. Social control.*

[1] O artigo foi escrito com apoio da Universidade Federal do Amazonas e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).
[*] Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Faculdade de Direito, Manaus, AM, Brasil. https://orcid.org/0000-0001-6035-8264
[**] Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Faculdade de Direito, Manaus, AM, Brasil. https://orcid.org/0000-0002-3910-243X

## 1 INTRODUÇÃO

Promover o uso da *accountability* nos governos eleitos e na administração pública traduz-se em uma ferramenta de importância basilar para as sociedades democráticas. Nos últimos cinquenta anos, significantes debates elucidaram a forma de se operacionalizar e implementar os princípios atinentes ao *accountability*, especialmente em governos de farta densidade populacional, buscando a superação de instrumentos que se mostravam eficazes apenas em aplicações de pequena escala, envolvendo um número reduzido de indivíduos (LINDQUIST; HUSE, 2017). A *accountability* é um tema comum e bastante estudado, justamente por ser um princípio crucial para a construção e manutenção de sistemas de governos democráticos (OLSEN, 2018, p. 8-9). Em sistemas governamentais como esses, tanto o governo quanto todos aqueles que detêm uma função pública, especialmente aquelas decorrentes de pleitos eleitorais, e exercem atividade típica do Poder Executivo, valendo-se de recursos públicos, devem prestar contas, tanto dos valores aferidos quanto da qualidade de sua performance à sociedade (GREGORY, 2003; AUCOIN; JARVIS, 2005 apud LINDQUIST; HUSE, 2017).

O instrumento objetiva demostrar como a otimização, ou aperfeiçoamento das instituições, pode garantir a melhoria da atuação dos programas governamentais, assim como a atenção que deve ser despendida à transparência, como caminho para a responsabilização do poder público diante da sociedade.

Isso evidencia a demasiada importância de se ter a *accountability* como elemento de controle dos atos dos governantes, uma vez que são "processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes" (ROCHA, 2011, p. 84).

O presente artigo aborda, inicialmente, o entendimento de Jeremy Waldron (2014) sobre *accountability*, suas diferentes espécies e suas relações com os sistemas de governos democráticos. Em seguida, apresenta-se a figura do "povo", entidade de feição singular e/ou plural, para pincelar o seu papel dentro do sistema democrático e como este "ser" pode/deve se valer das ferramentas proporcionadas pela *accountability* e qual a sua responsabilidade diante do viés democrático do controle social.

Na seção 3, parte-se para um aprofundamento do tema, possibilitando uma revisão do conceito e tipologias da *accountability*, especialmente a democrática. As democracias, como comunidades de formulação, implementação e fiscalização de políticas, valem-se da literatura sobre principal-agente, explicitada por Jeremy Waldron (2014), para construir um aparato de instrumentos que os *principals* têm para garantir que os agentes façam o que devem fazer. Aborda-se como as regras são aplicadas e

cumpridas, sancionando desvios de padrões predeterminados, refutando a assimetria de informações, contratos incompletos e metas conflitantes, pois cabe ao povo (principal) o controle sobre as escolhas institucionais deliberadas.

Quando a distribuição de informações, propósitos, fins, autoridade, poder e identidades são tratados como exógenos, a tarefa é identificar os meios tecnicamente mais eficientes para alcançar fins predeterminados dentro das restrições existentes.

A preocupação com a assimetria de informações, assim como sua qualidade epistemológica, demonstrou a necessidade de instrumentalizar os pilares da *accountability* para que o resultado fosse a equalização da autoridade e do poder; ademais, com o preenchimento desses requisitos, é possível construir um sentido e uma identidade para o povo, que então fará uso de seu poder/dever constitucional, o controle social, de forma efetiva e instrumentalizada.

## 2 *ACCOUNTABILITY* NA PERSPECTIVA DE JEREMY WALDRON

É comum simplificar o conceito do termo *accountability*, reduzindo sua aplicação aos momentos de escolha eleitoral ou limitando o seu conteúdo e alcance àqueles detentores de responsabilidades públicas. Raramente, faz-se a leitura de *accountability* como uma das bases para a compreensão da democracia.

Nesse contexto, Jeremy Waldron (2014) defende a existência de duas linhas para *accountability,* mas apenas uma possui destaque para o estudo da democracia.

A primeira delas é chamada de *accountability* forense e trata da responsabilidade que recai sobre uma pessoa, garantindo que esta terá as suas ações avaliadas perante um tribunal que obedecerá a uma norma base, preestabelecida. Essa responsabilidade é confirmada através de processos suficientes para avaliar suas ações. Essa forma de *accountability* prescinde de uma corte formalmente constituída, assim qualquer pessoa pode sofrer esse tipo de avaliação, bastando a existência de normas base que preestabelecem como determinadas situações são avaliadas, e uma corte imparcial, livre de prejulgamentos, capaz de avaliar o caso sem concepções tendenciosas.

A segunda vertente, chamada de *accountability* do agente, trata da responsabilidade que um agente tem diante daquele que lhe outorga poderes, ou seja, o reflexo da relação em que o titular de determinado direito ou bem dá ao agente, por meio de um instrumento (por exemplo, uma procuração), a capacidade de agir em seu nome ou em seu benefício.

Tamanha liberdade caminha ao lado de uma enorme responsabilidade e de uma prevalência de poderes do outorgante, que pode exigir uma

completa prestação de contas de tudo que foi feito pelo agente, podendo, inclusive, julgá-lo da forma que lhe aprouver, ratificando e/ou revogando os poderes outorgados, substituindo-o por outro agente.

E é sobre esse contexto que Jeremy Waldron (2014) busca construir a relação entre a *accountability* do agente e a teoria da democracia.

Uma das diferenças preponderantes, entre os dois conceitos de *accountabiliy* apresentados, reside no fato de que o segundo informa uma relação de verticalidade, ou seja, tem-se uma clara posição privilegiada, ocupada por aquele que outorga os poderes ao agente; assim, a forma de prestar contas do agente exige uma atenção e cuidado maiores do que a verificada na *accountability* forense, em que alguém não necessariamente precisa prestar contas a alguém, fato verificado apenas quando há um questionamento em um tribunal, levado a cargo por um agente competente para acusação.

A segunda diferença está na existência, no caso da *accountability* forense, de uma estrutura jurídica, social ou conceitual que servirá de base para qualquer avaliação ou julgamento. Dessa forma, a órgão julgador estará obrigatoriamente submetido a um determinado sistema pretérito, devendo-lhe obediência e de forma impessoal. Já na *accountability* do agente, o outorgante não está vinculado a qualquer regime ou sistema preestabelecido; pelo contrário, será ele quem estabelecerá as bases para avaliar as ações do agente.

Mesmo nesta fase inicial, já é possível constatar que a *accountability* do agente apresenta características que a tornam mais complexa e repleta de camadas.

Não obstante, ambas partem da mesma premissa: de que uma determinada pessoa deverá prestar contas diante de terceiros, cabendo a estes julgar as ações ou omissões daquele.

## 2.1 *ACCOUNTABILITY* DO AGENTE: **elementos de correlação entre a *accountability* e a democracia**

Como elucidado acima, essa vertente de *accountability* traça uma relação vertical entre um outorgante e um agente tomador de poderes.

A outorga de poderes pode ocorrer por múltiplas razões: (i) incapacidade física ou intelectual do outorgante, (ii) carência de tempo para a realização de determinadas tarefas, (iii) impossibilidade legal; em qualquer dos casos, o objetivo será o mesmo: encarregar um terceiro de competência e legitimidade para atuar em nome do outorgante.

Nessa quadra, outorga-lhe poderes para que possa agir em seu nome e interesse, mas, em contrapartida, exige total transparência, comumente alcançada por meio de uma prestação de contas, que pode ser feita ao final do serviço ou durante o seu transcurso. O outorgante, então, em posição de

superioridade, passa a exercer seu direito de avaliar e julgar atuação do executor, podendo concluir pela regularidade, irregularidade, alteração das cláusulas primitivas ou até mesmo pela quebra total do arranjo que os une.

Há interessante relação entre esse modelo e a democracia.

Essa conclusão exige a constatação de alguns paralelos entre *accountability* e a democracia. O primeiro deles envolve *accountability* e o medo.

O medo é constante e comum a grande parcela de membros da sociedade, teme-se uma atuação irregular, discrepante ao Estado Democrático de Direito e repleta de pessoalidades, por parte dos representantes políticos; por isso, cria-se uma série de mecanismos de *accountability* com um simples objetivo: limitar as naturais infecções que os meios políticos estão propensos a sofrer.

Apesar dessa relação intrínseca com o medo, esta não deve ser a única motriz que fará com que o agente preste contas. Mesmo quando não houver qualquer razão para medo da pessoalidade e da corrupção do agente, mesmo quando não houver quaisquer suspeitas de abuso de autoridade, quando se está tratando de um sistema democrático, tais atores ainda são agentes do povo, gerindo interesses do povo, e não o deles próprios; e esse simples fato já lhes impõe um dever de prestar contas, até mesmo dos seus atos mais sábios e comportamentos mais impecáveis[2].

O segundo paralelo põe em destaque a *accountability* e os interesses. Em uma relação de principal-agente[3], o correto é que apenas os interesses do primeiro estejam em jogo. Assim, a problemática parece óbvia quando o agente passa a incluir nesse rol interesses próprios, feito que desvirtua e desvia a finalidade da relação.

O terceiro relaciona *accountability* e as sanções. As pessoas têm, segundo Jeremy Waldron (2014), a errada impressão de que a prestação de contas somente é demandada quando se almeja sancionar o agente, essa impressão é decorrente especialmente da vertente da *accountability* forense. A relação é constantemente confirmada, mas não afasta a premissa de que

[2] Aqui se começa a pincelar a importância dessa visão no cerne da consciência coletiva. Cobrar a prestação de contas não é ser importuno, é demandar uma das essenciais da relação política entre o povo e o seu representante.

[3] Salutar apresentar a conceituação da relação principal-agente trazida por Sean Gailmard (2014, p. 3): "Perhaps the most elemental point about principal–agent theory is that it is not in fact a single overarching theory with a specific set of assumptions or conclusions. Principal– agent theory is more accurately described as a family of formal models addressing related concerns with similar styles of analysis. It is not much of a stretch to suppose that for any given actors labeled "principal" and "agent," and any pattern of interaction between the two, a principal–agent model can be written down with that pattern as an equilibrium outcome—and modelers might consider it a parlor game of sorts to do it. Given that, one must be wary of claims to "test" principal–agent theory empirically in any broad sense. By the same token it is always possible to defend any status quo interaction between a "principal" and an "agent" as reflecting the greatest degree of accountability to which the agent can be held by the principal, given various informational asymmetries and commitment problems".

o dever de prestar as contas é um simples reflexo da relação de outorga de poderes a um terceiro, e que o detentor do direito ou bem pode se valer da prerrogativa de exigir a prestação de contas a qualquer momento.

O quarto retrata o problema do "desentendimento". Em relações de principal-agente, é possível existir uma pluralidade no primeiro polo, tais indivíduos, detentores, em regra, de poderes similares, podem não chegar a um consenso sobre como o agente deve agir, fazendo com que este se veja obrigado a escolher um dos lados; a questão é que, ao fazê-lo, entrará em conflito com um dos coprincipais, o que pode ensejar a quebra do arranjo. A problemática do desentendimento é umas das razões para a necessidade de eleições em sistemas democráticos, pois estas não são apenas formas de escolher representantes, são maneiras de resolver desentendimentos da própria sociedade acerca de qual ideologia, ou melhor, de qual política de governo devem seguir.

Há também um paralelo feito com a "informação". Parte-se do pressuposto de que ao outorgante (*principal)* não cabe descobrir o que o agente faz em seu nome, pois este lhe deve uma prestação; logo, é ele quem deve providenciar todas as informações necessárias para o outorgante, de forma compreensível e acessível[4].

Assim, os governantes, ao serem considerados como agentes do povo, têm a responsabilidade de prestar informação à coletividade sobre suas ações e atribuições, pois não o fazem em nome próprio, mas no de terceiros.

Esses atos denotam a necessidade de normativos que garantam abertura e transparência do exercício das atividades governamentais, assim como o dever que todo agente possui: garantir acessibilidade e facilitar o entendimento sobre qualquer assunto por seus outorgantes[5].

Por fim, trata-se das "instruções". A relação principal-agente pode ser munida de instruções acerca de como, quando, onde serão exercidas as atividades pelo agente, além de como este poderá prestar contas ao principal. O nível de complexidade da relação de outorgar dependerá do objeto e atribuições que serão delegadas, características que influenciaram no grau de liberdade de atuação do agente. Independentemente, o agente sempre deverá prestar contas ao seu representado.

[4] Este é um dos pontos centrais na aproximação da *accountability* com a democracia. É comum a população não saber ou não ter os meios de acesso àquilo que seus governantes estão fazendo, assim como é comum culpar a mesma população por esse problema.

[5] É nesse cenário que Johan Olsen (2018) afirma que os processos de *accountability* focam a detecção e correção de desvios de comandos e acordos autoritários, além de legitimarem a sanção de agentes indisciplinados e/ou que não fornecem explicações e justificativas aceitáveis. A *accountability* proporciona a vigilância, a manutenção e o fortalecimento de uma ordem política com regras, papéis e relações de poder bem definidos e ainda implementa mudanças ordenadas consistentes com as preferências dos *principals.*

## 2.2 O POVO, UMA ENTIDADE SINGULAR OU PLURAL?

Em linhas anteriores, apresentaram-se conceitos básicos de *accountability*, assim como suas implicações em cenários simples. No entanto, o cenário político atual, por possuir estrutura mais complexa, com um número maior de atores e diferentes espécies de outorga, exige das ferramentas de *accountability* respostas contundentes e atentas aos diferentes seguimentos e agentes envolvidos na relação governante-povo.

Nesse diapasão, é notória a massiva pluralidade de participantes da *accountability* em uma relação principal-agente – cada cidadão assume o posto de "principal", todos com os mesmos direitos para participar do cenário político e para cobrar prestações de contas dos agentes.

Em decorrência desse grande número, há também uma enorme variedade de interesses e preferências, que inevitavelmente geram expectativas conflitantes. Inicialmente, pode-se enxergar um problema; pois, partindo-se da premissa de que existem múltiplos interesses e que a relação principal-agente, como já demonstrado, garante ao principal a possibilidade de cobrar a prestação de contas do agente da forma que melhor lhe prouver, os conflitos e confusões do agente serão inevitáveis.

Todos os outorgantes possuem a mesma força decisória, logo a falta de consenso geraria letargia e paralisia, pois o agente não saberia a quem obedecer. Uma solução erroneamente apontada é a que conduz a uma aglomeração dos cidadãos em um único ente, o "povo"; pois, somente quando assumissem essa feição, os cidadãos, por meio de uma única voz, poderiam exigir a prestação de contas do agente.

Essa solução deve ser rechaçada, pois o "povo" não é um conceito descritivo, mas claramente constitucional. Müller (2009, p. 94) sustenta que "povo não é um conceito simples nem um conceito empírico; povo é um conceito artificial, composto, valorativo; mais ainda, é e sempre foi um conceito de combate". Assim, não se deve criar uma obsessão pela entidade icônica denominada "o povo".

A *accountability* democrática pode ser conceituada como ferramenta de propriedade de cada cidadão ou do povo, como entidade. Feito que afasta a teoria da *accountability* democrática da posição de refém de qualquer ontologia política, como: o povo como entidade singular, a vontade geral, a vontade do povo, a maioria etc., cidadãos possuem direitos, coletivos e individuais, entre os quais se encontra a possibilidade de exigir isoladamente a prestação de contas do seu governante em nome da garantia do respeito, proteção e promoção dos seus direitos[6].

[6] A questão da individualidade não esgota o problema da *accountability*, mas por certo é uma dentre as várias camadas. Uma aproximação mais cidadã irá enfatizar que o povo pensa, age e trabalha em conjunto também, não apenas individualmente. Mas assumir que os cidadãos por poderem se

Admitir o exercício da *accountability* – de forma individualizada ou coletiva – é importante para resolver um problema que John Ferejohn (1999) identifica, qual seja: se nos concentrarmos apenas na *accountability* exercida em decorrência de uma coletividade ou entidade chamada "o povo", nos tornaremos extremamente difícil que os governantes sejam auditados pelas minorias.

O povo, individualmente, ou em grupo, deve possuir voz, especialmente para exigir a prestação de contas de seus agentes.

Assim, conclui-se que a *accountability* democrática se regozija numa ideia republicana fundamental: os negócios e/ou interesses do governo são negócios públicos. A isso se segue uma forte ideia democrática: membros comuns do povo, de todas as maneiras e combinações, são titulares de uma participação ativa na supervisão das condutas do governo, pois tais condutas refletem interesses que são do povo, conduzidas em seu nome.

Por isso, a *accountability* democrática é a prestação de contas dos governantes ao povo, pois são simplesmente representantes e executores da vontade popular. A relação não é monolítica ou unitária, assim como a *accountability* do agente que a envolve.

## 2.3 *ACCOUNTABILITY* E O SISTEMA ELEITORAL

Na maioria das democracias, utiliza-se um sistema de representatividade para legitimar a forma de governo; assim, conforme elenca Jeremy Waldron (2014), tem-se que os membros da legislatura ocupam suas posições em representação aos seus eleitores, absorvendo as diferentes variantes ideológicas, morais, religiosas, geográficas. Logo, forma-se um parlamento repleto de particularidades essenciais para continuidade democrática, pois em regra emulam os diferentes extratos da sociedade[7].

Nesse diapasão, os partidos políticos acabam assumindo um papel de suma importância, pois permitem, através da filiação, a criação de uma identidade mais ressoante e coesa.

Nessa senda, ao se traçar um paralelo com a *accountability,* é evidente que as cobranças podem recair sobre os partidos, de forma geral e estruturante, como também podem atingir individualmente os agentes não apenas em decorrência da sua filiação, mas em razão de problemas próprios do indivíduo.

agrupar é fato suficiente para afirmar que devem sempre se unir como entidade (o povo), para dar sequência as suas demandas, é um erro crasso.

[7] A *accountability* possui essência democrática, e as normas democráticas ditam que agentes públicos têm o dever de prestar contas à sociedade; portanto, segundo Johan Olsen (2018), é necessário dar aos cidadãos informações de forma transparente e confiável, para que, então, se possa verificar a consistência da atuação dos agentes.

A participação popular, por meio do sufrágio, é essencial ao funcionamento do aparato democrático, pois, em regra, traz paridade a todos os cidadãos, que através do voto influenciam de forma igualitária. O pleito eleitoral também se configura como instrumento de resolução de conflitos e desentendimentos da própria sociedade, pois é com ele que se discute a qualidade de determinado agente, apura-se a sua responsabilidade por atos que tenha cometido, fatos que culminam na escolha ou afastamento de determinado *player* do campo político[8].

O exercício da *accountability,* no sistema eleitoral, garante a pluralidade de pensamentos entre os cidadãos, transmite para o governo as preferências e caminhos que se almejam alcançar, com ela permite-se que uma rotatividade dentre dos gabinetes, onde políticos entram e saem em perfeita sincronia com materialização da sociedade, afastando, em tese, a ideia de oligarquias e domínio de poder. Ademais, aos governantes é imposto um dever frente ao interesse público, como um representante do povo; cabe a ele agir de forma a respeitar os anseios e expectativas daqueles que o escolhem, assim, por ser ele um delegatário, é notório que é dado ao povo (principal) a atribuição de participar e exercer um controle sobre os atos do agente, evidenciando o papel da relação principal-agente.

## 2.4 *ACCOUNTABILITY* E O PODER

Nas democracias modernas, a relação principal-agente, o povo (principal*),* mesmo sendo o outorgante, não possui grandes poderes de controle e combate; pelo contrário, aparentemente há uma inversão de prerrogativas. Os agentes passam a deter a força. Por essa razão, o povo, de algum modo, deve ser empoderado; pois, caso contrário, no cerne das relações políticas, pode ser facilmente sobrepujado pelos agentes (seus representantes eleitos). Tão verdade, que John Dunn (p. 330 *apud* WALDRON, 2014, p. 17) alega que a relação de *accountability* do agente nas democracias modernas é marcada por uma relação verticalizada, na qual quem se encontra na posição hipossuficiente é o povo.

O balanço vem do estabelecimento de regras claras que obrigam os agentes no sentido oposto, ou seja, demanda-se do ordenamento jurídico um posicionamento democrático, trazendo obrigações e deveres que submetem a atuação do agente aos interesses públicos.

Assim, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação, liberdade de organização civil – em todos os níveis – são

[8] Esse entendimento não pode assumir viés limitador, pois assumir que a *accountability,* no sistema eleitoral, reduz a possibilidade de se punir determinado agente por suas atitudes é encarar a problemática apenas por um ângulo, as consequências de seu uso são maiores do que a mera impossibilidade de participação no pleito da próxima legislatura.

fulcrais ao sistema democrático, pois municiam o povo de armas para monitoramento, controle e realização de críticas ao governo ou qualquer de seus agentes.

E, acima de tudo isso, está a importância do acesso a informação, que deve ser livre e irrestrito. A transparência é necessária, e o povo possui titularidade para insistir na sua adoção; os agentes apenas nos representam em decorrência de poderes que lhes são outorgados por um principal, que inegavelmente é o povo.

## 3 *ACCOUNTABILITY* E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As abordagens dominantes da relação principal-agente geralmente assumem uma ordem política estabelecida. Segundo Johan Olsen (2018), existe uma concordância bastante ampla em relação aos papéis, direitos e deveres diferentes que as instituições e atores devem ter em uma ordem política.

Existe também um acordo para enumerar e detalhar os mecanismos legítimos para se fazer cumprir a *accountability*. Conforme Johan Olsen (2018), sancionar os agentes e promover o controle efetivo, por exemplo, o controle eleitoral de representantes pelos eleitores e o controle político e legal sobre a burocracia. As instruções, muitas vezes, adotam bases normativas legais e formais idealizadas por instituições e atores da democracia representativa, por exemplo: o representante eleito, o burocrata, o juiz e o cidadão.

Democracias modernas demandam maior capacidade de absorver e colocar em prática determinados valores, como probidade, transparência, ética e a obrigatoriedade de prestar contas às instâncias controladoras e à sociedade. Em estudo realizado há trinta anos, Anna Maria Campos (1990) já afirmava que a *accountable* da administração pública brasileira está diretamente relacionada ao amadurecimento da democracia, como a organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; a descentralização e transparência do aparato governamental; e a substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes[9].

[9] Primordial para o entendimento desse contexto são os ensinamentos de Mark Bovens, Thomas Schillemans, e Robert E. Goodin (2014, p. 7-8), que de forma didática conceituam a Public Accountability: "Public' in public accountability may take to a number of different referents. In the context of this handbook, "public" refers to "openness" or transparency." That is to say the account is not rendered discreetly, behind closed doors. Rather, it is in principle open to the general public. The information provided about the actor's conduct is generally accessible, hearings and debates are open to the public, and the forum promulgates its judgment to the public at large. Secondly, "public" can refer to the object of the account-giving. *Public accountability mainly regards matters of public concern, such as the spending of public funds, the exercise of public powers, or the conduct of public institutions. It is not necessarily limited to public organizations, but can extend to private bodies that exercise public privileges or receive public funding (Scott 2000, 41). Thirdly, "public" can refer to the accounting*

A *accountability* se desenvolve em dois planos: horizontal e vertical. O vertical ocorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos através de plebiscito, referendo e voto, ou mediante o exercício do controle social. Refere-se à "transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas" (AMARAL, 2007, p. 71).

Já a *accountability* horizontal toma forma mediante a mútua fiscalização e controle existente entre os poderes, especialmente por meio do sistema de freios e contrapesos, ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas, exercendo o controle externo, ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras, por meio do controle interno[10].

Assim, a qualidade da relação entre controladores e controlados é determinada pelo costume, história, cultura e por processos sociais que envolvem a sociedade analisada. Os parâmetros de análise devem avançar sobre a legalidade, economia e eficiência das atuações dos agentes, passando a englobar a análise da qualidade dos serviços, a maneira como tais serviços são prestados, a verificação da equidade na distribuição dos benefícios e dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e do grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos cidadãos.

As Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) (INTOSAI, 1977) assumem papel de máxima relevância, uma vez que são dotadas de poderes para realizar ações efetivas, que vão desde o acompanhamento dos procedimentos e ações governamentais até a responsabilização dos agentes envolvidos em atos ilícitos, ilegítimos e/ou antieconômicos contra o Estado.

Conforme disposto expressamente na Declaração de Lima, um ponto crucial para o funcionamento da EFS é sua independência:

> Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores
> 1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e efetivamente quando são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas.
> 2. Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo fato de

*perspective and standards. Public accountability implies the rendering of account for matters of public interest, i.e. an accounting that is performed with a view to the public interest or to public responsibilitie ».*

[10] A força e importância atribuída à *accountability* em um Estado é proporcional ao tamanho, independência e respeito das instituições que proporcionam informações e mecanismos efetivos de controle dos representantes, características ligadas diretamente à feição democrática assumida por cada Estado.

> fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem possuir independência funcional e organizacional necessárias para desempenhar suas tarefas.
> 3. A criação das Entidades Fiscalizadoras Superiores e o estabelecimento do grau de independência necessário deve estar previsto na Constituição; detalhes podem ser estabelecidos na legislação. Particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e no mandato para que a Entidade Fiscalizadora Superior realize auditorias (INTOSAI, 1977).

As EFS são instrumentos de materialização da *accountability* horizontal. São garantidoras da transparência no uso dos recursos públicos e asseguram a sociedade uma maior abertura do âmbito governamental, propiciando a inclusão social e uma melhor análise dos gastos públicos pelo povo[11].

Essas são ferramentas primordiais para a manutenção do Estado, conforme aponta Olsen:

> Representação e *accountability* são valores democráticos centrais, e a ideia de que o governo representativo requer *accountability* para o público é uma parte importante da teoria Democrática. O consentimento informado é a base da legitimidade e deve ser implantado através do desenvolvimento da prestação de contas e do controle. A *accountability* é importante porque muitos atores – eleitos e não eleitos – tomam decisões em nome de uma comunidade política, e porque existe a suspeita de que o poder provavelmente será mal utilizado. Portanto, o povo, como um corpo de cidadãos livres e autônomos, igual em participação política, consideração e valor, precisa responsabilizar os detentores do poder.
> Há também um consenso amplamente difundido de que a *accountability* democrática requer

[11] O resultado que se obtém com a implementação e obediência às diretrizes que dão essência às Entidades de Fiscalização Superiores é o engrandecimento da democracia, em face do impacto direto sobre a obediência dos direitos econômico, social e cultural do povo.

> instituições bem desenvolvidas e de que a falta de efetiva *accountability* das relações e processos mina a democracia. Supõe-se que os governos têm maior probabilidade de agir no interesse público quando prestam contas aos governados (Pitkin, 1967). Isto é, quando precisam explicar e justificar seu comportamento e desempenho em público e enfrentar sanções por mau comportamento e abuso de poder (OLSEN, 2018, p. 66).

O Brasil adota ferramentas tanto da *accountability* vertical quanto da horizontal, não obstante seja notória a carência de efetividade especialmente na vertical, seja por supressão de informações, falta de diálogo entre as instituições e o povo, seja pela tecnicidade exacerbada; mas o fato é que depender do processo eleitoral, como única ferramenta para o controle e monitoramento da atuação das autoridades públicas, é insuficiente, o que força a adoção de outros mecanismos de *accountability*.

Assim, apesar de a *accountability* vertical eleitoral apresentar prioridade lógica – uma vez que a realização do processo eleitoral é essencial para a existência da democracia –, isso não quer dizer que as eleições precisam prevalecer sobre os demais instrumentos de *accountability*, necessitando, assim, ser estabelecidas relações mútuas entre *accountability* horizontal e vertical.

Denota-se que "qualquer visão que afirme o predomínio de uma só dimensão de *accountability* não será benéfica para melhorar a qualidade do regime democrático em diversas poliarquias" (O'DONNEL, 2001 apud COUTO, 2013, p. 242).

O Brasil demanda a quebra com determinadas práticas e valores historicamente cultuados, tais como: tolerância a corrupção, manutenção do patrimonialismo de classes políticas e profissionais, nepotismo, apadrinhamentos, discriminações. Sem prejuízo à baixa expectativa de serviços públicos eficientes, esse culto revela um entrelaço entre a democracia e aspectos políticos convencionais, que, segundo José Pinho e Ana Sacramento (2009), pode ser chamado de neopatrimonialismo.

A implementação da *accountability* demanda um arranjo institucional adequado, por meio do qual, órgãos, entidades e cidadãos atuem conjuntamente na utilização de ferramentas de *accountability*, valendo-se da adoção de uma cultura política voltada para a observância de valores que impliquem boa e correta gestão pública, como seu catalizador.

Nos termos do disposto pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD, 1999), a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: (i) o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade,

visto que a indiferença da população com relação à política inviabiliza tal processo; (ii) e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato.

A democracia demanda um incremento dos instrumentos de participação social na Administração Pública. Por tal motivo, é preciso que a realização da *accountability* na atualidade dependa da implementação e da compatibilização de cinco vertentes, a *accountability* por meio: dos controles procedimentais clássicos, do controle parlamentar, da introdução da lógica dos resultados na Administração Pública, da competência administrada e, finalmente, da informação e da participação social (CLAD, 2000).

Os controles procedimentais clássicos apresentam-se no controle da conformidade dos atos praticados com as normas aplicáveis. O controle parlamentar, referência à teoria dos freios e contrapesos, enfatizando, especialmente, o controle do Legislativo sobre o Executivo. O controle pela lógica da introdução dos resultados traduz-se no controle a *posteriori* de programas e projetos implementados, após instrução e análise da eficiência e efetividade. Por fim, a participação social enaltece o controle dos cidadãos sobre os governantes não apenas no período eleitoral, mas ao longo do mandato de seus representantes[12].

Enraizar a *accountability* exige a observância da legalidade e da igualdade perante a lei, de modo que todos os cidadãos e as autoridades públicas afiram a importância e a obrigatoriedade de se sujeitarem às normas jurídicas de forma isonômica[13].

Os Estados Unidos da América vivenciaram escândalos cujas resoluções tornaram-se paradigma para as questões relacionadas à atuação pública, privacidade a *accountability* de determinados atos do Estado. Um dos episódios ficou conhecido como *Pentagon Papers,* um estudo encomendado, em 1967, pelo então secretário de defesa Robert McNamara, que continha informações confidenciais acerca do papel os EUA na Indochina desde a Segunda Guerra Mundial até maio de 1968, especialmente sobre a guerra travada contra o líder comunista Viet Minh, no Vietnã.

Os documentos, em síntese, revelavam que a intensificação da participação militar norte-americana na Guerra do Vietnã, com envio de

[12] Em um pleito eleitoral, é primordial a existência de canais de participação para os cidadãos perante as instituições democráticas, como forma de salvaguardar o direito de manifestação de cada um, assim como a garantia de direitos fundamentais como: saúde, segurança, educação, especialmente o a acesso à informação, seja por meio da liberdade de expressão e atuação da mídia, seja pela disponibilização de dados e informações pelo poder público.

[13] Nesse contexto, fundamental a separação entre as esferas pública e privada, o afastamento da cultura patrimonialista, devendo aqueles que se encontram investidos de autoridade ter plena consciência de que não se encontram na administração de interesses próprios ou particulares, mas, sim, de interesses alheios pertinentes à *res publica*.

tropas e realização de bombardeios, ia de encontro a uma recomendação aposta pela *United States Intelligence Community*, que revelava que a estratégia norte-americana seria incapaz de fazer cessar o suporte dos norte-vietnamitas à insurgência da *Viet Cong* (Frente de Libertação Nacional).

Os documentos foram publicados, primeiramente pelo *New York Times*, seguido pelo *The Washington Post*, com intuito de revelar as verdadeiras motivações dos líderes norte-americanos diante da Guerra do Vietnã.

Os jornais foram impedidos de continuar publicando os documentos, pois estariam violando segredos que ameaçariam a segurança nacional dos EUA. A questão foi levada à Suprema Corte Americana, que, em 30 de junho de 1971, decidiu, por 6 a 3, que os mandados concedidos para impedir as publicações eram inconstitucionais, garantindo aos dois jornais o direito de continuar a publicá-las.

A decisão foi comemorada como uma vitória à Primeira Emenda da Constituição norte-americana, fazendo surgir um forte precedente para a proteção da liberdade de expressão, assim como da necessária *accountability* de atos públicos.

A proteção dada pela "segurança nacional" ou pelos "segredos de Estado" não podem alcançar matérias de forma indiscriminada, pois ainda cabe ao agente público demonstrar que o interesse público está presente, sob pena de afastar a legalidade de sua atuação.

É retrato do contexto democrático impedir que a discricionariedade administrativa se transfigure em arbitrariedade; por isso, cabe também à *accountability* coibir a prática de atos marcados pela subjetividade, refutando discriminações indevidas. A publicidade e a transparência na gestão pública, características impostas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)[14], são pilares para o Estado Democrático, imprescindíveis à Administração Pública, e por tal devem ser prioridade na gestão administrativa, pois assim, garante-se pleno acesso às informações a toda a sociedade[15].

[14] Art. 5º, LX; art. 37, *caput*, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

[15] Em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, referendada pelo Plenário na primeira sessão por videoconferência (15/4/2020), enalteceu a importância e o papel da publicidade e da transparência na Administração Pública: "A consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com

Assim, tomando como premissa que a o estabelecimento da *accountability* requer a sedimentação de uma nação, ou seja, a construção de uma sociedade com identidade própria, valores e ideais comuns, primordial que a busca pelo interesse público e o envolvimento da população na esfera pública acompanhem todas as etapas desse processo.

## 3.1 MECANISMOS DE APLICAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Na CRFB/88, há um grande número de dispositivos que exercem o papel de facilitadores ou viabilizadores do exercício de controle dos atos dos agentes públicos. Uma parte trata da necessária publicidade e transparência dos atos[16], outra permite o questionamento e eventual penalização daqueles que desvirtuam a finalidade dos atos públicos[17].

O próprio regime jurídico brasileiro é imbuído de princípios constitucionais que norteiam a atividade pública, impondo boas práticas à administração e utilização dos recursos públicos. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos em alguma vertente refletem a existência da *accountability* e sua importância.

A necessária publicidade dos atos da Administração Pública garante ao cidadão o conhecimento de condutas estatais, possibilitando que este, isolada ou conjuntamente, exerça suas prerrogativas da relação principal-agente, cunhado entre ele e seu representante eleito. A obscuridade e sonegação de informações andam na contramão da democracia, pois levam à ruptura da confiança e segurança jurídica esperadas pelo cidadão[18].

A CRFB/88 dedica momentos fulcrais para a potencialização da *accountability*. Na Seção IX, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, impõe a toda a Administração Pública, de qualquer dos entes federados e de quaisquer dos poderes a submissão à legalidade, à legitimidade, à economicidade. Ademais, estabelece o controle externo e interno como instituições democráticas essenciais. Por aplicação do art. 70, parágrafo único, ficam obrigados a prestar contas todos aqueles que fizerem

a garantia de publicidade e transparência." (STF, ADI 6351-DF, concessão de medida liminar por Decisão Monocrática do ministro Alexandre de Moraes de 26/3/2020) (BRASIL, STF, 2020).

[16] Por exemplo, art. 5º, IV, art. 30, art. 31, § 3º, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

[17] Por exemplo, no art. 5º, XXXIV, LXXIII, art. 15, art. 29-A, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

[18] A confiança é tema central para a *Public Accountability*, peça fundamental na legitimação da atuação dos agentes públicos, característica ressaltada pela *Controller and Auditor-General - Tumuaki o te Mana Arotake* (2019): *"3.5 In a representative democracy, where "the public's power is entrusted to others", maintaining the public's trust and confidence is a fundamental responsibility of the public sector. 3.6 The importance of maintaining the public's trust and confidence is central to the purpose and outcomes of many public organisations in New Zealand. According to the State Services Commission, the "Public Service must work with the highest standards of integrity and conduct to ensure the trust and confidence of New Zealanders is maintained". Public sector organisations such as Auckland Council, the Accident Compensation Commission, the New Zealand Police, and the Serious Fraud Office all carry out surveys of public trust and confidence*." (NOVA ZELÂNDIA, 2019, p. 18).

uso de recursos públicos, mesmo que de forma temporária e gratuita, adotando a *accountability* como principal ferramenta de imposição da soberania do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

Atribui ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas a titularidade do controle externo, prevendo um rol de competências exclusivas para este último, vide art. 71 e incisos. Sem qualquer prejuízo a isto, a CRFB/88, almejando produzir um sistema eficiente e coeso, impõe a todos os poderes a manutenção de um controle interno, que será responsável por: I - avaliar o cumprimento das metas e a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos entes federados; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres dos entes federados; e IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os anos que se seguiram à promulgação da CRFB/88 foram marcados por produções legislativas reforçadoras da *accountability*:

Com o advento da Lei nº 8.429/1992, fixaram-se regras para punição de agentes públicos por enriquecimento ilícito no exercício de mandato, emprego ou função pública na administração direta, indireta ou fundacional. Com a Lei nº 8.666/1993, deu-se maior transparência às contratações feitas pela administração pública.

O ano de 1995 foi marcado pela entrada em vigor da Lei nº 9.096/1995, que estabeleceu novas regras e limitações para funcionamento das siglas partidárias. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, também de 1995, substituiu a administração burocrática pela gerencial, deslocando o controle de procedimentos para atingimento de resultados, dando lugar, ainda, à mobilização da sociedade civil mediante organizações não governamentais (ONGs) e fortalecimento de entidades representativas. Na seara eleitoral, entrou em vigor a Lei nº 9.504/1997, que somou novas regras às disputas eleitorais, logo seguida pela Lei nº 9.840/1999, que ampliou enquadramentos de crimes eleitorais e penalidades.

Adveio, então, a Lei Complementar nº 101/2000, que impôs a transparência e planejamento às contas públicas, além da responsabilização dos agentes públicos na gestão fiscal. Em 2001, foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), com funções de prevenção, fiscalização, correição e ouvidoria.

A TV Senado, TV Câmara e TV Justiça, com gênese nos anos de 1996 (RADIO..., 2020), 1998 (CÂMARA..., 2020) e 2002 (TV..., 2020), respectivamente, proveram grande amplitude e acesso popular ao processo

legislativo e ao exercício das atividades do poder judiciário. Essa abertura, aliada à atuação da imprensa e, posteriormente, das redes sociais, contribuem significativamente para o crescimento da participação do cidadão na construção legal e jurídica nacional (SANTANA; SOUZA, 2017).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constituído por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, tendo como objetivo maior controle e transparência administrativa, financeira e processual aos trabalhos do Poder Judiciário.

A implementação dos portais da transparência como instrumentos de disponibilização concomitante e instantânea, por meios eletrônicos de acesso público, das informações sobre execução orçamentária e financeira dos entes federados, foi instituída pela Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a redação da Lei Complementar nº 101/2000.

No ano de 2010, a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como "Lei da ficha limpa", estendeu o alcance da Lei Complementar nº 64/1990, aumento as hipóteses de impossibilidade de submissão de candidatura ao pleito eleitoral.

Entra em vigor, no ano de 2011, a Lei nº 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que elucidou os direitos básicos do cidadão quanto ao tema e impôs a ferramentas necessárias para tanto, ademais caracterizou como ilícitas inúmeras condutas de agentes públicos, como: (i) recusar-se a fornecer informação requerida; (ii) utilizar indevidamente, destruir, desfigurar informações; (iii) impor sigilo a ato para fins de ocultação de ilegalidade.

E, mais recentemente, a Lei nº 13.460/2017, que criou o Código de Proteção ao Usuário do Serviço Público, regulamentou o direito à participação e ao acompanhamento da qualidade de prestação dos serviços públicos, o de obter informações precisas e de fácil compreensão e o acesso às atividades exercidas pela Administração Pública, além de fortalecer o papel das ouvidorias como entidades de proteção e defesa dos usuários do serviço público.

O cenário nacional é fortalecido pela constante participação na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que o Brasil, apesar de não ser membro efetivo, ocupa o posto de "parceiro-chave", característica que lhe dá a possibilidade de participar dos diferentes órgãos da OCDE, aderir aos seus instrumentos legais, integrar-se aos informes estatísticos e revisões por pares de setores específicos da OCDE, além de ter acesso a todas as Ministeriais da Organização desde 1999.

O papel da OCDE alinha-se aos instrumentos previstos na legislação brasileira e fortalece a *accountability* no país.

No ano de 2017 (OCDE, 2018), como parte do Programa de Trabalho

2016-17 da OCDE, o Brasil solicitou a adesão aos Códigos da OCDE de Liberalização de Movimentos de Capital e das Operações Correntes Invisíveis, um compromisso diante de necessária implementação de reformas. A adesão aos Códigos de Liberalização da OCDE impõe ao país um comprometimento com a transparência e responsabilidade nas suas políticas sobre os movimentos de capitais[19].

Nota-se que o regime jurídico brasileiro prevê e regula muitas ferramentas de *accountability*, tanto de cunho legal quanto político, institucional, judicial e social. Esses inúmeros métodos vêm permitindo maior fiscalização e responsabilização (PEREIRA NETO; BORGES, 2017), mas não, necessariamente, maior governança ou governabilidade. Isso é prontamente constado na patente insatisfação com o modelo da democracia representativa (KIERECZ, 2016); pois, não obstante a pluralidade de ferramentas da *accountability*, a insatisfação, as crises políticas, os escândalos de corrupção e a crônica falta de efetividade da Administração Pública (GUIMARÃES, 2016) afastam o Brasil do utópico Estado Democrático de Direito.

## 4 IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY* PARA O EXERCÍCIO EFETIVO DO CONTROLE SOCIAL

Buscou-se retratar a *accountability* como um dos bastiões da democracia moderna e como catalisador de uma administração mais eficiente e transparente. Não obstante, ela também guarda outra importante característica – a de ser insumo para exercício efetivo do controle social. Para que tal ferramenta funcione, é preciso esclarecer o papel da sociedade diante das instituições democráticas, pois cada cidadão tem o direito de participar e de exercer controle sobre as atividades públicas; além da conscientização, garantir instrumentos de participação acessíveis a todos é ponto central, assim como a transparência das informações[20].

O controle social – além de impor à Administração Pública uma atuação mais eficiente e proba – é fulcral para a legitimação dos atos daqueles que agem em nome do interesse público. Por isso, tamanha ênfase na exposição dos instrumentos de *accountability*, para que, então, seja demonstrada a importância e como estes podem garantir um exercício efetivo do controle social. No entanto, antes é necessária a superação de

[19] Com isso, o Brasil melhorará sua reputação como um agente global responsável, enquanto desfrutará de um melhor acesso aos mercados da OCDE e proteção contra possíveis tratamentos discriminatórios de outros aderentes.

[20] A participação popular – na gestão e no controle da Administração Pública – é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois reduz a distância entre sociedade e Estado. Segundo Martins Junior (2010), trata-se de verdadeira ideologia de participação do administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública.

algumas barreiras que impedem o manuseio dessas ferramentas pelo cidadão, conforme destacam Pinho e Akatsu (2002):

> Para que essa transformação se efetive, é fundamental o fortalecimento da *accountability* dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais — tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto — sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas (PINHO, AKATSU, 2002, p. 733)

A forma mais contumaz de se realizar controle sobre os atos da Administração Pública é por meio da transparência, prioritariamente a fiscal, degrau obrigatório para a boa governança, pois dá publicidade aos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados, proporcionando uma participação popular que amplia o controle sobre os governos no que diz respeito à elaboração e à execução dessa política fiscal[21].

Sem prejuízo ao importante e imprescindível fator de democratização do país, isoladamente, este não é capaz de garantir uma ativa participação popular e um controle social, muito em decorrência de aspectos políticos e culturais do cidadão brasileiro, que, de forma tão notória quanto a redemocratização do país, influenciam na forma e intensidade da participação popular e do controle social. Nesse contexto:

[21] Teoricamente, a Constituição e legislação infraconstitucional, como a Lei nº 12.527/2011 e a Lei Complementar nº 101/2000, asseguram condições essenciais ao desenvolvimento da transparência, da participação popular e do controle social. Não obstante, a realidade da execução dos atos governamentais e do comportamento da população, da participação popular, o exercício da transparência e do controle social não apresenta os resultados almejados. É notório o abismo entre a realidade e o desejado.

> Da mesma forma, a baixa participação também pode estar relacionada a um desinteresse generalizado, refletido na falta de confiança nas instituições públicas, sobretudo em relação àquelas constituídas por representantes eleitos, favorecendo o surgimento de um cenário político em que os cidadãos não se sentem responsáveis nem pelos erros e nem pelos acertos do Estado, propiciando a um só tempo o fortalecimento de um Estado patrimonialista centrado na figura de um salvador, a quem são permitidas violações de direitos fundamentais e, por outro lado, a falta de estímulo ao engajamento que permita a desconstituição de vínculos de cumplicidade com os erros e injustiças perpetrados pelo Estado (MENEZES, 2019, p. 146).

O Estado Democrático de Direito assegura e estimula o avanço dos valores democráticos para uma ativa participação popular, mas são os aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira que irão orientar o comportamento e a ação do cidadão no acompanhamento da regularidade dos atos praticados pelos administradores públicos.

Sendo assim, é primordial que o cidadão se valha de certa organização institucional para que, então, possa exercer o controle social de forma efetiva. Tal ideia já era estudada desde a metade do século XX, por Talcott Parson (1951). Segundo o referido autor, todo sistema social possuía um complexo conjunto de mecanismos não planejados e amplamente inconscientes que servia para combater tendências desviantes. Ademais, afirmava também que as tendências desviantes que resistem aos mecanismos de controle social tornam-se fontes para reestruturação e adaptação do sistema social[22].

É necessária a consciência de que, como cidadão, cada indivíduo possui à sua disposição um rol de direitos decorrentes da *accountability* e, em contrapartida, responsabilidades diante do necessário estabelecimento de uma relação com a Administração Pública, pois a possibilidade de

[22] Confira-se trecho de explicação de Talcott Parson acerca do comportamento desviante e o controle social: *"5. Every social system has, in addition to the obvious rewards for conformative and punishments for deviant behavior, a complex system of unplanned and largely unconscious mechanisms which serve to counteract deviant tendencies. Very broadly these may be divided into the three classes of a) those which tend to "nip in the bud" tendencies to development of compulsively deviant motivation before they reach the vicious circle stage, b) those which insulate the bearers of such motivation from influence on others, and c) the "secondary defenses" which are able, to varying degrees, to reverse the vicious circle processes. 6. Structured deviant behavior tendencies, which are not successfully coped with by the control mechanisms of the social system, constitute one of the principal sources of change in the structure of the social system"* (PARSON, 1951, p. 321).

participar das decisões políticas gera um dever de impedir a malversação de recursos públicos, decorrente, especialmente, do desatendimento do interesse público[23].

Por isso, a ênfase sobre os mecanismos de *accountability*, especialmente da transparência dos atos públicos, pois é com a existência de informações que se abre espaço para a participação efetiva do cidadão nas decisões públicas, assim como a capacidade de se cobrar o cumprimento dos planos de governo e do respeito à legalidade no âmbito fiscal e contábil em toda Administração Pública. Dessa forma, destaca-se:

> O controle social do orçamento público deve, no prisma adotado, assumir condição eminentemente suprapartidária, mostrando-se avesso a qualquer manipulação. Não deve, pois, ser exercido com a mácula de interferências espúrias de natureza grupuscular. Ademais, o controle social, isto é, o controle que a sociedade, ela mesma, exerce sobre a discussão, a elaboração e a implantação do orçamento, precisa, antes de mais nada, servir como robustecimento dos demais controles, energizando-os. Não deve ser excludente, nem pretender ocupar lugar superior ou olímpico, porquanto o controle social carece também de mediação e precisa ser institucionalizado e constantemente legitimado. Deve ser universal sem se arvorar em infalível, pois não traduz a vontade geral de modo perfeito, sendo, de certo modo, também parcial. Por razões dialéticas, o interesse público estará, invariavelmente, em que o controle social seja legitimamente controlado, lembrando que o melhor controle é o capaz de incluir todos os outros (FREITAS, 2001, p. 16 apud MILESKI, 2006, p. 5).

[23] No entanto, esse não tem sido o cenário verificado em território brasileiro. Nesse contexto, Rafael Menezes (2019) apresenta os índices de participação e/ou utilização dos 25 instrumentos de engajamento democráticos previstos na legislação nacional, e, como resultado, constata-se que os números estão aquém do esperado em uma sociedade participativa e comprometida com uma democracia deliberativa e participativa. Como exemplo, cita-se o baixo percentual de participação da população brasileira – que não ultrapassou 6,5% – nas Conferências Nacionais sobre Políticas Públicas, que contaram, de 1940 a 2010, com 115 edições. Outro número interessante é o das sugestões legislativas encaminhadas à Câmara dos Deputados, que objetivam levar ideias e projetos que visem alterar a estrutura normativa e coercitiva do Estado; entre 2001 e 2016, apenas 1.122 sugestões foram recebidas, o que traz uma média de apenas 74,8 por ano, em um país com mais de 147 milhões de eleitores.

Aspecto que merece ênfase é o da combinação de forças entre a *accountability* horizontal, que retrata a mútua fiscalização e controle existente entre os poderes, especialmente por meio do sistema de freios e contrapesos, ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas, através do controle externo, ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras, por meio do controle interno; e da *accountability* vertical através do controle social, feito que potencializa uma consciência popular do necessário controle, além de informar o papel de relevância que cada cidadão possui dentro do sistema democrático, pois através deste trabalho conjunto, alcança-se resultados positivos para a probidade, eficiência e legalidade da atuação pública.

## 5 CONCLUSÃO

Feições convencionais da relação principal-agente tendem a caracterizar os processos de *accountability* como instrumentos para controlar e disciplinar os agentes, com foco no cumprimento de regras. Assim, seu objetivo é apontar e corrigir desvios de comandos e acordos autoritários, além de penalizar aqueles que falharem diante do ordenamento jurídico, violando-o e/ou agentes que não fornecem justificativas plausíveis para suas atuações. Os instrumentos de *accountability* compõem a rede de vigilância, manutenção e fortalecimento de uma ordem política, decorrência da transparência e publicidade do conjunto de regras, papéis e relações de poder que cercam as instituições democráticas e a sociedade.

Faz-se primordial entender que *accountability* demanda embates políticos relativos que garantam a obediência ao dever constitucional de prestar contas, sob um cenário preenchido de condições em que as ferramentas da *accountability* possam alcançar seu fim de mantenedoras da ordem e transformadoras da ordem não democrática.

Representação e *accountability* são valores democráticos primordiais e categoricamente inseparáveis, visto que uma democracia representativa requer *accountability*. É por meio da demonstração de uma atuação regular e em consonância com o esperado pelos representados que se dá legitimidade aos atos praticados. O povo apresenta-se como um corpo de cidadãos livres e autônomos, que individualmente possui o mesmo peso na participação política e ainda o poder/dever de responsabilizar os representantes que desvirtuarem sua função e malversarem a Administração Pública.

É preciso, portanto, reconhecer limitações do povo, assim como de seus poderes, adotando-se uma concepção realística, que valore o tempo e a energia, que devem ser despendidas para a atuação do cidadão diante da *accountability* e da relação principal-agente. O exercício do controle social exige recursos, que, por vezes, podem estar indisponíveis ou demasiado

custosos, imbuindo de complexidade o exigir, o avaliar e o sancionar das prestações de contas pelo povo. A esse cenário somam-se problemáticas decorrentes da disponibilização de informações relevantes, de sua qualidade, ou de sua forma, que, por excessivo volume ou tecnicidade, afastam a compreensão popular.

É nesse cenário que a institucionalização e a legalização dos instrumentos de *accountability* surgem como saída para a implementação de uma política de prestação de contas acessível. O arcabouço legal brasileiro é repleto de instrumentos e obrigações que impõem à Administração Pública uma conjuntura de ações que valorizam a transparência e publicidade dos atos.

O próximo passo é dar, de fato, transparência a esses dados, ou seja, disponibilizá-los didaticamente, valendo-se de linguagem passível de compreensão pelo povo, pois de nada vale a produção de um bem cujo usuário final não possa dele fazer uso.

Aqui se entrelaçam as diferentes vertentes da *accountability*: a vertical e a horizontal. O controle externo, exercido por meio do sistema de freios e contrapesos e/ou pelos Tribunais de Contas, assim como os controles internos, devem caminhar em sintonia com o controle social, pois são complementares por essência.

As instituições democráticas, especialmente as de controle, devem pautar-se em diálogos acessíveis e comuns, para fortalecer, verdadeiramente, o poder do povo, que, como outorgante da relação principal-agente, detém o direito de cobrar a devida prestação de contas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Marcelo Santos. **Accountability, governo local e democracia:** investigação em portais municipais do estado da Bahia. Dissertação (Administração - Escola de Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17

dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351- DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 26 mar. 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853. Acesso em: abr. 2020.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert. E. Public Accountability. **The Oxford Handbook of Public Accountability,** Oxford University Press, 2014.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, fev./abr. 1990.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO, CONSEJO CIENTÍFICO (CLAD). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO, CONSEJO CIENTÍFICO (CLAD). Uma nova gestão pública para América Latina. **Revista do Serviço Público,** Ano 50, n. 1, jan./mar. 1999.

COUTO, Daniel. Premissas e desafios para o estabelecimento da *accountability* no contexto social brasileiro. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, p. 231-250, jul./ago. 2013.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). **Democracy, accountability, and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GAILMARD, Sean. Accountability and principal-agent theory. **The Oxford Handbook of Public Accountability,** Oxford University Press, 2014.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O direito administrativo do medo:** a crise da ineficiência pelo controle. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle. Acesso em: 17 dez. 2019.

INTOSAI. **Declaração de Lima (ISSAI).** 1977. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em: 10 jan. 2020.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no

Brasil. **Cadernos do programa de pós-graduação Direito UFRGS,** v. 11, n. 2, 2016.

LINDQUIST, Evert; HUSE, Irene. Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. **Wiley Online Library,** nov. 2017. DOI: https://doi.org/10.1111/capa.12243.

MARTINS JUNIOR, Walace Paiva. **Transparência administrativa publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia brasileira:** discurso, possibilidades e responsabilidade na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Revista Interesse Público IP,** Belo Horizonte, ano 8, n. 36, mar./abr. 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?:** a questão fundamental da democracia. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NOVA ZELÂNDIA. Controller and Auditor-General - Tumuaki o te Mana Arotake. **Public accountability: A matter of trust and confidence A discussion paper.** 2019. Disponível em: https://oag.parliament.nz/2019/public-accountability/docs/public-accountability.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança:** explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. Brasília. ENAP, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trabalhando com o Brasil**. 2018. Disponível em: http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf. Acesso em: 8 mar. 2020.

PARSON, Talcott. The Social System: The Major Exposition of the Author's Conceptual Scheme for the Analysis of the Dynamics of the Social System. **New York. The Free Press of Gleneoe,** 1951.

PEREIRA NETO, Abeilard Bello; BORGES, Tiago Moreira Borges.

***Accountability*** **e participação popular na era da informação e do conhecimento.** João Pessoa, 2017. Disponível em: http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0017-031-*accountability*-e-participacao-popular-na-era-da-informacao-e-do-conhecimento.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

PINHO, José Antônio Gomes; AKATSU, Luiz. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-45, set./out. 2002.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública,** v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança,** Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011.

SANTANA, Marília Barreto; SOUZA, Cristiane Gabriela B. Uso das redes sociais por órgãos públicos no brasil e possibilidades de contribuição do monitoramento para gestão. **Revista Gestão.Org**, v. 15, p. 99-107, ed. esp., 2017.

WALDRON, Jeremy. Accountability: fundamental to democracy. **Public law & legal theory research paper series working paper**, 28 ago. 2014.

RADIO SENADO. **TV Senado completa 23 anos.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/tv-senado-completa-23-anos. Acesso em: jan. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **TV Câmara – Ideias para o Brasil**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/tvcamara/default.asp?lnk=INSTITUCIONAL&selecao=INSTITUCIONAL. Acesso em: jan. 2020.

TV JUSTIÇA. **Conheça a TV Justiça**. Disponível em: http://www.tvjustica.jus.br/index/conheca. Acesso em: jan. 2020.

Recebido: 4/5/2020.
Aprovado: 29/3/2022.

***Douglas Monteiro de Castro***
*Mestrando em Constitucionalismo e Direitos da Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (UFAM).*
*Pós-graduado em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Damásio.*
*Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.*
*Advogado.*
*E-mail: dm.castro1991@outlook.com.*

***Rafael da Silva Menezes***
*Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Ius Gentium Conimbrigae / Universidade de Coimbra.*
*Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).*
*Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).*
*Professor dos Cursos de Graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM).*
*E-mail: rafaelsmenezes@gmail.com.*