

Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas

Arlindo Carvalho Rocha¹

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a dupla obrigação que os regimes democráticos, entendidos estes como a transferência do poder soberano para o povo e a extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos, trouxeram para a sociedade moderna: a dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos escolhidos para governá-los; e a dos governantes, de prestar contas aos cidadãos que os escolheram. Ainda que essa dupla obrigação pareça óbvia, por vezes tem-se dificuldade de compreender como ela se realiza. Assim, o presente texto constituiu-se em um ensaio teórico estruturado a partir de uma pesquisa bibliográfica que discute a *accountability* como parte constituinte e necessária dos mecanismos de participação pública e política e de controle social das sociedades democráticas, articulando autores internacionais e nacionais, de forma a aproximar a discussão do pensamento teórico-acadêmico brasileiro. Seu propósito maior é o de contribuir para o debate sobre um tema atual e de fundamental importância para a consolidação da consciência política da sociedade e, por consequência, da democracia no País.

Palavras-chave: Democracia, *Accountability*, Participação.

Accountability: necessary constituent of the democratic societies

Abstract

The purpose of this article is to discuss the double obligation to democratic regimes, understood these as the transfer of sovereign power to the people and the extension of citizenship rights to all individuals, brought to the modern society: the citizens, to maintain vigilance over the use of power granted to the chosen to govern it; and the rulers accountable to citizens that they chose. Although this dual obligation seems obvious, sometimes we have difficulty understanding how it performs. This paper is a theoretical essay structured from a literature search that discusses the accountability as constituent and necessary part of public participation mechanisms and political and social control of democratic societies, articulating national and international authors, in order to approach the discussion of theoretical and academic Brazilian thought. Your greater purpose is to contribute to the debate on a current theme and of fundamental, to democracy in Brazil.

Keywords: Democracy, *Accountability*, Participation.

¹ Economista, Mestre e Doutor em Administração. Professor efetivo do Departamento de Ciência Econômicas do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina – DCE/ESAG/UDESC. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: *Accountability* e Gestão. arlindo.rocha@udesc.br

1. INTRODUÇÃO

Há consenso entre os autores de que a *accountability* - entendida como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos governantes em razão do poder que lhes é delegado pela sociedade - é um fator essencial para a manutenção, desenvolvimento e consolidação da democracia (BOBBIO, 1986; CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; ARATO, 2002; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; KENNEY, 2005; PINHO e SACRAMENTO, 2009). Por outro lado, a democracia é tida, para além de um regime de governo, como um valor social que, mercê do senso comum, deve ser desenvolvido, consolidado e preservado, pois significou não só a transferência do poder soberano para o povo, mas a própria ampliação dos direitos de cidadania a todos os indivíduos. É “o governo representativo, exatamente aquela forma de governo que hoje nós [...] chamamos de democracia e contrapomos a todas as formas velhas e novas de autocracia” (BOBBIO, 2007, p. 150).

A democracia como entendida hoje difere muito do conceito de democracia de outras épocas da história. A soberania do povo e os direitos de cidadania a todos os indivíduos são conquistas recentes que sequer eram cogitadas em passado não muito remoto. Essa evolução, no entanto, trouxe consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: a dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los; e a dos escolhidos, de prestar contas das suas ações perante os cidadãos que os escolheram.

Contudo, ainda que a existência dessa dupla obrigação pareça óbvia, a sua prática não o é. Além de nem sempre se perceber como ela se articula, tem-se, por vezes, dificuldade de compreender como ela se realiza. Discutir essas duas questões é o objetivo deste ensaio, cuja proposta maior é propiciar a continuidade do debate sobre o tema, tão importante e atual no País. Metodologicamente, o trabalho constituiu-se em ensaio teórico estruturado a partir de uma pesquisa bibliográfica que articula autores contemporâneos e clássicos nacionais e internacionais, de forma a aproximar a discussão do pensamento teórico-acadêmico brasileiro.

Assim, o presente artigo está organizado em seis partes iniciadas por esta introdução. A segunda parte é dedicada a apresentar a democracia como forma de governo e a estabelecer um breve resumo da sua evolução histórica. Na terceira parte, discute-se o conceito de *accountability*, relacionando-a à preservação da democracia, para, a seguir, na quarta parte,

apresentar um síntese das condições a partir das quais a participação política ocorre e salientar o papel fundamental que ela exerce para que o processo de *accountability* aconteça. Na quinta parte são apresentadas breves considerações finais. Na sexta parte, por fim, são apresentadas as referências bibliográficas.

2. DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOVERNO

O conceito de democracia cunhado na Grécia antiga sofreu inúmeras modificações até chegar a esta primeira década do século XXI. Na sua concepção original a democracia era vista como uma forma lamentável de governo na qual as massas, e não a lei eram as únicas soberanas (BOBBIO, 2007). A democracia, nessa acepção, caracterizava-se pelo fato de que os decretos extraídos da assembleia popular se sobrepujam à lei. A ideia que sobressaía era a de que se a multidão reina, se ela é a soberana, facilmente também se torna despótica, pois inexistiria um conjunto de leis estáveis, uma ordem constitucional, mas apenas decretos temporários aprovados ao sabor da vontade das assembleias, eventualmente controladas pelos demagogos.

Essa concepção de democracia era de tal forma arraigada que Aristóteles a comparava à oligarquia e à tirania como formas perversas de governar as cidades, e a considerava um desvio demagógico da república – este sim o regime de governo que mais se aproxima do que hoje se entende por democracia (BOBBIO, 2007).

Não é sem razão que se censura tal governo e, de preferência, o chamam democracia ao invés de República; pois onde as leis não têm força não pode haver República, já que este regime não é senão uma maneira de ser do Estado em que as leis regulam todas as coisas em geral e os magistrados decidem sobre os casos particulares. Se, no entanto, pretendermos que a democracia seja uma das formas de governo, então não se deverá nem mesmo dar este nome a esse caos em que tudo é governado pelos decretos do dia, não sendo então nem universal nem perpétua nenhuma medida (ARISTÓTELES, 1988, p. 126).

Mesmo na Europa do século XVIII, Kant afirmava que a democracia era

necessariamente despótica, na medida em que as multidões não estariam qualificadas para governar com a razão, mas tão somente com a emoção. Max Weber afirmava que a democracia constituía um perigo para o Estado, dado que o povo só seria capaz de pensar no curto prazo, sempre exposto a influências diretas, puramente emocionais e irracionais (WEBER, 1980).

É certo que muitas cidades gregas praticavam a democracia direta. No entanto, os gregos não concebiam, sequer remotamente, que todos os indivíduos fossem iguais. A participação política, por exemplo, embora tida como um requisito para a realização do ser humano segundo a tradição aristotélica (ARISTÓTELES, 1988), era um direito só concedido aos cidadãos. E cidadão, na Grécia antiga, era uma classe privilegiada. Para ser considerado cidadão grego, era necessário haver nascido em um estrato social específico ou haver acumulado riquezas individuais. Portanto, eram poucos os que possuíam tal condição.

Neste sentido, a democracia com a participação efetiva do povo é, sem dúvida, uma conquista recente. Mesmo James Madison, um dos “pais fundadores” da democracia dos Estados Unidos da América, não aceitava o governo democrático – que ele entendia na sua forma clássica de democracia direta – por considerá-lo turbulento e insidioso e, portanto, inadequado ao novo país que se constituía. Em sua visão, a forma ideal de governo era a república, governo representativo que se diferenciava da democracia pela delegação das atribuições de governo a uma pequena parcela dos cidadãos eleita pelos demais (seus representantes) e pela possibilidade de ampliação da ação de governo sobre grandes extensões territoriais. Exatamente a forma de governo à qual hoje “denominamos de democracia” (BOBBIO, 2007, p. 150).

Cabe aqui, antes de prosseguir, uma reflexão. Os termos democracia e república, ainda que próximos, têm acepções distintas. De modo geral, democracia representa a soberania popular que se solidifica na ampliação da participação do povo no exercício do poder. República, por sua vez, remete às próprias condições do exercício do poder ou às obrigações daqueles que o exercem. Ademais, enquanto a primeira se traduz por governo da maioria, a segunda enfrenta o desafio de promover a realização do bem comum. “Assim, se a constituição da vontade geral se resolve na teoria democrática por meio da manifestação da vontade da maioria, o cerne do problema republicano está na concertação de todos os interesses para o bem comum” (IPEA, 2010a, p. 20). Faz sentido, portanto, “a percepção

corrente de que *a república se projeta hoje como um qualificativo da democracia*, que é seu cenário inescapável” (IPEA, 2010b, p. 32 - grifo no original).

O fato é que ao mesmo tempo em que a evolução do conceito de democracia significou a ampliação dos direitos dos indivíduos, a nova forma de governo, combinada à maior abrangência territorial, trouxe à tona a questão de como viabilizá-la. Se nas cidades gregas, dada à condição de que poucos possuíam o status de cidadão, a democracia direta era perfeitamente viável, ao se universalizar o direito de participação política e sua ampliação a territórios mais vastos, inviabilizava-se a forma direta de democracia.

Na verdade, desde quando Thomas Hobbes em o *Leviatã* argumenta sobre a impraticabilidade da democracia direta nas nações da Europa do século XVII (época em que a obra foi originalmente publicada), até quase o final do século XVIII, o argumento clássico contra o governo democrático era o de que tal forma de governar só seria possível em pequenos territórios. Constatar, pois, a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas, como afirma Miguel (2005), “é algo banal”, pois, em função da extensão dos estados nacionais, do tamanho das populações, da complexidade das questões políticas, dos afazeres de cada um e de outras tantas razões “não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos” (MIGUEL, 2005, p. 26).

A solução desse impasse ocorre com a consolidação da representação política, defendida pelo próprio Hobbes como forma de superar a impossibilidade de se praticar a democracia direta devido ao crescimento constante das populações. As democracias modernas são, portanto, democracias representativas.

A transformação das democracias diretas em representativas, por outro lado, trouxe numerosas dificuldades para dar curso à representação popular. As sociedades se viram compelidas a criar métodos e procedimentos de organização política, não só para eleger os seus representantes, como para dar-lhes voz e transferir-lhes o poder (SARTORI, 1994). Na esteira da discussão dessas transformações, surgem os partidos políticos como uma resposta à necessidade crescente de organização política e como instrumento apto a reunir e organizar os múltiplos grupos de interesse que se dispersavam pela nação, bem assim conduzir as aspirações e expectativas desses grupos e da própria sociedade.

Interessante observar que os partidos políticos acabaram se convertendo nos principais

protagonistas dessa forma de governo, a tal ponto que hoje já não se concebe a democracia sem a sua intermediação, ainda que tenham trazido uma nova gama de problemas e, conseqüentemente, de críticas. Embora essa discussão exceda o escopo deste trabalho, não é demais repetir Bobbio (1986) quando afirma que se a verdadeira democracia moderna deixou de cumprir algumas das promessas que se formularam no passado, a culpa é dos partidos políticos, que se converteram em uma das causas principais da frustração de tais expectativas.

De todo modo, já no princípio dos anos setenta do século passado, Robert Dahl (1997) argumentava que as democracias modernas são muito mais que uma disputa entre partidos em busca dos votos dos eleitores, pois, para ele, ainda que a disputa seja uma condição necessária, ela é insuficiente. Outras condições são também necessárias a uma democracia: a liberdade de associação; a plena liberdade de expressão; as fontes públicas de informação; a seleção dos servidores públicos com critérios de responsabilidade de seus atos perante a sociedade; as garantias institucionais para assegurar que a formulação e a implementação de políticas públicas dependam dos votos e das demais formas de expressão da vontade da sociedade e os reflitam.

Portanto, para que um regime possa ser considerado democrático, faz-se necessário encontrar nele algo mais que eleições livres e partidos políticos estruturados, disputando o voto do eleitor. É indispensável que haja, também, uma nítida representação política da vontade popular, ou seja, que a sociedade ofereça aos seus partícipes direitos sociais de maneira a determinar, dirigir, controlar, limitar e modificar a ação estatal e o poder dos governantes (CHAUÍ, 2004).

Assim, a ideia fundamental que resultou na democracia moderna foi, sem dúvida, a da soberania popular. Se anteriormente os soberanos somente respondiam por seus atos perante Deus, os representantes políticos do Estado moderno devem responder perante o povo que os escolheu. Numa democracia, os votos dados a um representante não lhes concedem poder soberano, mas tão somente a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo. Daí a frase de Abraham Lincoln (1809-1865), proferida no Cemitério Militar de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863 - “governo do povo, pelo povo, para o povo” -, que orienta as democracias modernas¹.

3. *ACCOUNTABILITY*, ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA A DEMOCRACIA

Todo esse processo de “democratização” da sociedade moderna acabou por trazer novos desafios a serem por ela superados e, por consequência, novas demandas da e para ela. Uma das tarefas mais importantes das sociedades nos regimes democráticos atuais consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

A expressão *accountability*, de acordo com Heidemann (2009), deriva do latim e é composta por *ad+computare*, que significa “contar para, prestar contas a, dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, 2009, p. 303). A expressão foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos da América por Samuel Willians, em 1794 (KENNEY, 2005).

Uma primeira noção de *accountability* amplamente aceita é proposta pelo Conselho Científico do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e diz respeito “ao cumprimento da obrigação do servidor público de prestar contas, seja a um órgão de controle, ao parlamento, ou à sociedade (CLAD, 2000, p. 329 - tradução do autor)².

De acordo com Miguel (2005), a *accountability* se relaciona à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo os que exerceram bem os seus mandatos e destituindo os que não o fizeram. O exercício da *accountability*, de acordo com esse autor, se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, sobretudo, por meio da prestação de contas que os representantes devem à sociedade e submetendo-se periodicamente ao seu veredicto.

Buscando uma compreensão melhor do conceito de *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) empreenderam uma consulta nos dicionários de inglês, língua na qual se originou o termo, para daí extrair um significado passível de tradução. E concluíram que a “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1.348). Ademais, acrescentam os autores, a compreensão do significado da *accountability* não se esgota. Ele tem caráter progressivo, pois, a cada vez que o termo é estudado, acrescentam-se-lhe qualificações, “evidenciando a sua elástica capacidade

de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1.354).

Schedler (1999) considera que a essência da política é o poder, e alerta: “Mas como já sabiam os teóricos clássicos: na política, primeiro vem o poder, em seguida, a necessidade de controlá-lo” (SCHEDLER, 1999, p. 13 - tradução do autor)³. O autor afirma que os pensadores políticos se têm preocupado em saber como manter o poder sob controle, como domesticá-lo, como evitar abusos, como submetê-lo a determinados procedimentos e a regras de conduta. Para ele, a *accountability* tornou-se um termo corrente porque expressa a preocupação contínua com a vigilância em relação ao exercício do poder e as conseqüentes restrições institucionais sobre o seu exercício.

Sobre essa questão, Bobbio (2007) afirma que “Toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático” (BOBBIO, 2007, p. 146). Daí poder-se afirmar que “governos são responsáveis [e, portanto, democráticos] na medida em que os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo de acordo com os seus interesses e sancioná-los apropriadamente” (CHEIBUB e PRZEWORSKI, 1997, p. 2).

Por conseguinte, boa parte da evolução dos regimes democráticos constituiu-se no esforço contínuo de tornar os governos mais *accountable* frente à sociedade. Ou, como afirmam Abrucio e Loureiro (2004), na construção de mecanismos institucionais mediante os quais os governantes se vejam compelidos a responder permanentemente por seus atos ou omissões perante os governados, o que, em última análise, significa torná-los mais transparentes e responsivos.

Ademais, nos regimes democráticos, as atividades dos governantes não só devem ser circunscritas por leis, mas, e principalmente, devem desenvolver-se dentro dos estritos limites dos interesses democráticos e sociais. Por isso, como afirma Arato (2002), já não é suficiente que os governos respondam exclusivamente aos corpos de representação popular, mas também aos próprios cidadãos. Mas, continua o autor, do ponto de vista legal não há nada na representatividade que impeça os representantes de violar os interesses daqueles que os escolheram. “A única conexão [...] é a *accountability*, baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem” (ARATO,

2002, p. 91).

Para O'Donnell (1998), a *accountability* tem como matriz básica três correntes clássicas do pensamento político: a democracia, o liberalismo e o republicanismo, e elementos dessas três correntes se incorporam ao seu exercício. Segundo o autor, o pensamento liberal se manifesta na existência de direitos que não devem ser invadidos por nenhum poder, principalmente o estatal. O pensamento republicano salienta que a atividade pública é dignificante e exige sujeição à lei e a busca incessante do bem público, mesmo que em sacrifício dos interesses privados dos agentes públicos. Ademais, enfatiza o autor, ambas as tradições pressupõem uma divisão clara entre o privado e o público, pois que na tradição liberal o local onde se dá o desenvolvimento da vida humana é o espaço privado, ao passo que para a tradição republicana a área mais adequada para o pleno desenvolvimento humano é a pública. Já a tradição democrática não leva em conta tal distinção. Porém, nesse ponto o autor faz uma observação importante:

[...] todos os cidadãos têm o mesmo direito de participar na formação das decisões coletivas dentro do marco institucional existente; a esta regra democrática se agregam o imperativo republicano de que ninguém, nem mesmo quem governa, pode situar-se acima da lei e a advertência liberal de que certas liberdades e garantias jamais devem ser vulneradas (O'DONNELL, 1998, p. 32 - tradução do autor)⁴.

No plano geral, a *accountability* se realiza no processo eleitoral, com o cidadão exercendo o seu poder de eleger seus governantes e representantes. Porém, ela também se realiza no dia-a-dia da atuação dos agentes e das organizações públicas. Ocorre não só a partir das diferentes instâncias de controle no interior da estrutura do Estado, mas também pelo controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos, cujas ações, de alguma forma, resultem em algum tipo de sanção aos governantes.

Esses dois planos de ação da *accountability* foram originalmente propostos por O'Donnell (1998) na hoje clássica divisão em *accountability* vertical e horizontal. Na primeira, a sociedade exerce o seu poder de premiar ou punir seus governantes e

representantes mediante a sua manutenção no poder ou sua retirada dele por intermédio do voto direto em eleições livres, além dos plebiscitos e dos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos de pressão política. Já a *accountability* horizontal é definida como a que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*), por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública e, principalmente, pela existência de agências estatais com poder, vontade e capacitação para supervisionar, avaliar e punir, se for o caso, agentes ou agências governamentais.

A questão do significado da *accountability* vertical e horizontal, suscitada pela divisão proposta por O'Donnell, tem sido tema de discussão nos meios acadêmicos. A esse respeito, Kenney (2005) ao discutir sobre o significado e o escopo da *accountability* horizontal, apresenta a discussão travada entre Philippe Schmitter⁵ e O'Donnell⁶, na qual o primeiro, ao criticar essa divisão, argumenta que os atores não governamentais, tais como a mídia, associações de classe, movimentos sociais, grandes empresas, etc. deveriam ser incluídos como partícipes na *accountability* horizontal. O'Donnell em resposta afirma que a sua classificação corresponde a uma distinção entre Estado e sociedade, pois a *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, enquanto a *accountability* horizontal é exercida no interior do próprio Estado pelas diversas agências estatais. Portanto, a *accountability* vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade, enquanto a horizontal é produto de agências internas ao Estado (KENNEY, 2005, p. 61).

Mainwaring (2005) apresenta classificação semelhante. Sua proposta distingue a *accountability* eleitoral (ou dos eleitores) da *accountability* intraestatal. Essa classificação, segundo o autor, é paralela à de O'Donnell, porém escoimada da conotação hierárquica e de independência que tal metáfora sugere, sem misturar os agentes da *accountability* (Estado vs. sociedade), mas preservando a natureza da relação (horizontal vs. vertical). Quanto à *accountability* intraestatal, o autor explica que ela é usualmente dividida em três tipos. O primeiro reflete relações do tipo “principal-agente”, nas quais um superior hierárquico (principal) designa um subordinado (agente) para cumprir uma determinada tarefa. O segundo tipo é constituído pelo sistema legal, que estatui freios e limites à atuação dos agentes públicos, e está a cargo, fundamentalmente, do Poder Judiciário. Por fim, o terceiro tipo é constituído pelos órgãos e entidades com a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas, a exemplo dos sistemas de controle interno e dos

tribunais de contas no caso brasileiro. Outras tantas classificações constituídas de forma semelhante podem ser apontadas nos trabalhos de Abrucio e Loureiro (2004), Kenney (2005), Smulovitz e Peruzzotti (2005), entre outros.

Há que se observar, ademais, que o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability* é uma responsabilidade objetiva. Segundo Mainwaring (2005), quaisquer formas de controle, mesmo não dispondo da capacidade de sanção direta em relação aos agentes públicos, podem ser consideradas mecanismos de *accountability*, desde que acionem, de alguma maneira, mecanismos formais de sanção. Assim, a *accountability*, sendo objetiva, determina a responsabilidade de uma pessoa perante outra. E se tal responsabilidade “não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida ‘de fora para dentro’; deverá ser compelida pela possibilidade da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 3-4).

A *accountability* deve enquadrar tanto a *accountability* vertical, isto é, a perspectiva política do uso do poder delegado e do cumprimento das promessas dos representantes eleitos, quanto a *accountability* horizontal, ou seja, a perspectiva institucional do controle administrativo da ação dos governantes e da consequente prestação de contas, e a sua sujeição às sanções (O’DONNELL, 1998; ABRÚCIO e LOUREIRO, 2004).

Pode-se considerar que a *accountability*, como conceito, é central nos regimes democráticos, e sua existência como processo é fundamental para a preservação do regime republicano. Neste sentido, a democracia pressupõe uma dupla obrigação: dos governantes, de prestar contas das suas ações perante a sociedade que lhes outorga o poder; e dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes. Daí inferir-se que um governo democrático é um governo *accountable*.

Paradoxalmente, um governo não será *accountable* se os cidadãos não buscarem estabelecer e utilizar os mecanismos de participação que assegurarão a realização da *accountability* (ARATO, 2002). Essa condição, aliás, é ressaltada por O’Donnell (1998) ao enfatizar a existência de dois tipos de democracias: as democracias plenas ou participativas, onde a *accountability* é permanente e consolidada, e as democracias delegativas, nas quais a sociedade, embora dispondo dos instrumentos próprios das democracias plenas (em especial as eleições amplas e livres para escolha dos seus representantes e governantes), utiliza-os de forma parcial ou tutelada, na medida em que ao eleger seus governantes outorga-lhes plenos

poderes para decidir e agir sem que lhes sejam exigidas as necessárias prestações de contas, gerando aquilo que o autor denomina de “*deficit de accountability*”, ou seja, a falta de ou a pouca cobrança a que a sociedade submete os seus representantes e governantes.

Em resumo, a *accountability* pode ser entendida como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade, desde que essa responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção, entendida esta última no seu sentido semântico mais amplo, referindo-se à aprovação ou reprovação que a sociedade ou grupo social dá ao comportamento de um indivíduo ou conjunto de indivíduos. Mas, a *accountability* só será efetiva na medida da participação do cidadão.

4. PARTICIPAÇÃO, ELEMENTO-CHAVE DA ACCOUNTABILITY

Se, por um lado, a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro, é indispensável que haja a participação dos cidadãos. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos políticos, dentre os quais a prerrogativa de participar livremente da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões. Mas significa, também, obrigações, dentre as quais a de participar de atividades de seleção dos governantes e de vigilância sobre as suas ações.

A participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com os agentes públicos, visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (ROBERTS, 2004).

A participação pode ser entendida no sentido de *participar em* ou no sentido de *participar sobre*. Participar em “significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos”. Por outro lado, participar sobre “dá a ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público”. Ademais, a participação sempre será uma ação legítima do cidadão, “quando dirigida à construção do bem comum e à estabilidade da sociedade” (SALM e MENEGASSO, 2010, p. 4).

A participação supõe uma combinação entre o ambiente político propício e a vontade individual de participar. Dos matizes destes dois elementos derivam as várias formas e a

profundidade da participação. O ambiente político propício pode ser entendido como o que oferece as condições institucionais e legais necessárias que permitem (e na medida do possível estimulam) a participação, principalmente no que diz respeito ao controle dos governantes.

Dahal (1997) caracteriza o ambiente político próprio de uma democracia como a qualidade do regime político de ser continuamente responsivo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Para o autor, três condições são necessárias (ainda que, provavelmente, não suficientes) à democracia:

[...] todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: (1) de formular suas preferências; (2) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e (3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHAL, 1997, p. 26).

Por certo, portanto, como afirma Ceneviva (2006), o arcabouço institucional e o sistema político devem prever e impor visibilidade e transparência aos atos do governo, assim como a responsabilização dos governantes pelos governados, inclusive com a possibilidade de sanções. Mas é necessário levar em consideração dois aspectos. Em primeiro lugar, não basta estabelecer as normas, por mais relevantes que sejam, pois, para que gerem efeitos (e sejam efetivamente institucionalizadas), elas precisam ser cumpridas. Em segundo lugar, supondo que tais normas estejam devidamente estabelecidas, ainda assim não há como garantir que os atores sociais realmente participem da discussão pública e se envolvam com a política (ARATO, 2002). Neste caso, a consciência política de cada um e o estímulo à participação, traduzidos na vontade individual de participar, passam a desempenhar papel preponderante.

A vontade de participar requer, geralmente, três decisões individuais: a primeira, é decidir participar ou não; a segunda, é decidir em que participar; e a terceira, é decidir sobre a intensidade, o alcance e a duração dessa participação. Mas nenhuma dessas decisões é tomada solitariamente. Nelas influenciam, entre outras tantas razões, o nível de engajamento político do cidadão, o ambiente familiar, os grupos mais próximos ao indivíduo e, naturalmente, as motivações produzidas pela própria sociedade, pelos políticos, na medida em que servem

como referências ideológicas para as pessoas participarem ou não e pelo próprio sistema político em seu conjunto.

A decisão de participar está associada, também, segundo Modesto (2005), a três níveis de dificuldades reais relacionados à participação política presentes nas democracias modernas: a apatia, a abulia e a acracia. A apatia política representa a falta de estímulo para participar devido à falta de informações, à falta de canais de comunicação ágeis entre o cidadão e o aparato estatal, à demora na resposta às suas solicitações e à própria falta de tradição participativa. A abulia política representa o “não-querer” participar em razão do ceticismo do cidadão quanto ao atendimento de suas demandas e pela própria falta de reconhecimento social da participação. A acracia política, por fim, representa o “não-poder” participar devido ao baixo grau de escolarização do cidadão, ao excesso de formalismo da administração pública, à falta de esclarecimentos quanto aos seus direitos e deveres em relação ao estado e à quantidade excessiva de normas administrativas. Por outro lado, o enfrentamento dessas dificuldades “muitas vezes não reclama novos e mirabolantes instrumentos processuais de garantismo”, mas providências simples e perfeitamente realizáveis pela administração (MODESTO, 2005, p. 05).

Outro aspecto interessante sobre a participação é apresentado por Bobbio (2007) ao discutir o conflito por que passa o indivíduo quando incorporado sucessivamente aos seus papéis de “cidadão participante” e de “cidadão protegido”. Como afirma o autor, ao mesmo tempo em que esse cidadão, participante ativo, exige sempre maior proteção do Estado do qual gostaria de se tornar senhor, com isso reforça esse mesmo Estado que acaba por se tornar seu patrão.

Um dos primeiros esforços de sistematização das questões ligadas à participação dos cidadãos na vida política foi feito por Milbrath (1965). O autor, partindo de uma revisão dos estudos empíricos, distinguiu uma série de formas de participação que mostram uma grande variedade de possibilidades da sua ocorrência. É quase impossível ao cidadão evitar alguma forma de participação, mormente se se considerar que a abstenção total em relação a qualquer forma de atuação política também é uma forma específica de participação.

Pesquisas realizadas por Verba e Almond (1963) sobre diferentes sociedades, criaram uma tipologia das diversas gradações da vontade explícita dos indivíduos de participar, a que chamaram de “cultura cívica”. Segundo esses autores, existem três tipos puros de cultura

cívica: a paroquial, a subordinada e a participativa. De acordo com essa classificação, somente os membros dessa última categoria se sentiriam motivados a participar verdadeiramente e somente eles dariam estabilidade às democracias.

Os estudos de Milbrath, assim como os de Verba e Almond, desconsideravam em suas análises outras formas de participação que não as definidas pela literatura como participação convencional (*citizen-oriented*). Esta posição lhes valeu muitas críticas, segundo as quais se tais variáveis ajudam a entender a inserção do indivíduo em práticas participativas, não explicam a totalidade do fenômeno (RIBEIRO e BORBA, 2010), fato que, no entanto, não torna os referidos estudos menos interessantes.

Nas sociedades democráticas modernas, se, por um lado, é quase impossível evitar alguma forma de participação, por outro, não existe participação total, isto é, aquela do cidadão que a todo tempo e de tudo participa. A participação se dá, na verdade, na gama de possibilidades que se abrem entre esses dois extremos.

Mas para que haja participação é necessário que outro elemento esteja presente: a informação. “Cidadãos sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos” (IPEA, 2010b, p. 194).

Portanto, a participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir dele, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas públicas. “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos” (IPEA, 2010b, p. 194).

A produção dessas informações, porém, não é tarefa fácil. São necessárias condições como organização, estrutura, capacidade técnica e pessoal especializado, que deverão estar a serviço do controle político da sociedade sobre o governo, referenciado como controle social. Ademais, além das dificuldades naturais de um processo de coleta, análise, interpretação e divulgação de informações relacionadas às atividades públicas, há que se considerar que os próprios desenhos dos modelos de organização da administração pública, por apresentarem déficits sistemáticos de *accountability*, dificultam ainda mais essa tarefa (ROCHA, 2011).

Na discussão levada a efeito por Etzioni (2009) sobre as diversas concepções de

accountability, o autor defende uma abordagem de “orientação” e afirma que ela se baseia numa variedade de forças interativas, acrescida de uma base moral a partir da qual o agente exerce um papel ativo de mobilização, educação e construção de coalizões. Nesse caso, completa o autor, os mecanismos de comunicação institucional constituem elemento vital para qualquer sistema de *accountability* (ETZIONI, 2009, p. 299).

A necessidade de cobrar respostas dos agentes públicos em relação aos anseios e demandas da sociedade (*answerability*) ocorre, de acordo com Schedler (1999), porque existem deficiências nas informações passadas ao público. Nesse caso, a *accountability* (como *answerability*) pretende exatamente criar mais transparência em relação ao exercício do poder. E completa: “Se o exercício do poder fosse transparente, não seria preciso que alguém fosse *accountable*. A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder” (SCHEDLER, 1999, p. 20 - tradução do autor)⁷.

Em suma, a *accountability* é um processo complexo que requer a participação da sociedade. Mas para a participação acontecer e se desenvolver é necessário que informações pertinentes e adequadas estejam à disposição dos cidadãos, embora a produção dessas informações não seja uma tarefa fácil, principalmente em sociedades cada vez mais complexas que demandam cada vez mais *accountability*.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de moderno de democracia trouxe uma distinção fundamental em relação ao passado: o direito, estendido a todos os indivíduos de uma cidade, de uma região ou de um estado nacional, de participarem ativamente da vida política, escolhendo seus governantes e participando das decisões de governo. Mas o aflorar desse direito determinou a inviabilidade da forma de governo praticada na antiga Grécia, hoje denominada de democracia direta, e obrigou a criação de novas formas de viabilizar essa participação ampla e universal. Vem daí a concepção da representação política e do processo eleitoral que a viabilizou, e caracterizou as democracias atuais em representativas.

Todo esse processo de ampliação da participação e da integração da sociedade no governo trouxe novas responsabilidades para essa mesma sociedade, dentre as quais, a de desenvolver formas e instrumentos que permitam ao cidadão (agora o dono da soberania do Estado) controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes e governantes e, ao

mesmo tempo, exigir que esses representantes e governantes prestem contas de seus atos e ações. Nesse sentido, o processo de consolidação da democracia moderna demandou a criação e a consolidação de um novo conceito: a *accountability*, a qual pressupõe uma dupla obrigação: dos cidadãos de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido aos governantes; e dos governos de prestar contas das suas ações perante a sociedade que lhes outorga o poder. Um governo democrático, portanto, é um governo *accountable*.

No entanto, ao se tomar como corolário que a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, é também verdade que, para que ela aconteça, seja necessária uma “contrapartida” social: a participação dos cidadãos. Ainda que cada cidadão não participe de tudo e a todo o momento, o regime democrático requer, para o seu desenvolvimento e consolidação, que a sociedade mantenha abertos os canais que permitam a participação e, principalmente, mantenha sempre presentes os valores que dão estabilidade à democracia.

Se, por um lado se pode entender a democracia como uma forma de emancipação das sociedades, por outro é inegável que com ela o cidadão fica só ante si mesmo. Agora já não há reis, nem ditadores e nem partidos totalitários que possam resolver os seus problemas. O que há são leis, instituições e procedimentos que regulam a convivência social, mas que, ao fim e ao cabo, trazem para cada um a responsabilidade pelo seu próprio destino como sociedade. (MERINO, 2005).

Portanto, se o Brasil pretende superar o seu *status* de “democracia delegativa”, a providência que a sociedade e o sistema político podem tomar é trazer a si a tarefa de assegurar a realização da *accountability*, desenvolvendo a consciência política do povo e estimulando a participação ampla dos cidadãos na vida política do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002.
- ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo, Martins Fontes, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. 6ª Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986.

- _____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro FGV, fev./abr. 1990.
- CENEVIVA, Ricardo. *Accountability* novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. *Anais do EnAPG-2006*. São Paulo, nov. 2006.
- CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: *Os Sentidos da Democracia e da Participação* - Instituto Pólis. São Paulo, jul. 2004.
- CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD. Consejo Científico del CLAD (Coord.) *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000. 346 p.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997.
- ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de *accountability*: o exemplo da gestão de saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- HEIDEMANN, Francisco G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Estado, Instituições e Democracia: república*. Livro 9, v. 1. Brasília, 2010a.
- _____. *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Livro 9, v. 2. Brasília, 2010b.
- KENNEY, Charles D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edit.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edit.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MERINO, Mauricio. La participacion de la ciudadanía en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral*, n. 4, p.01-34, Cidade do México, jan. 2005.
- MILBRATH, Lester W. *Political Participation*. How and why do People Get Involved in Politics? Chicago: Rand McNally, 1965.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p.25-38, nov. 2005.
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./mai./jun. 2005. p. 1-10.
- O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: Já podemos traduzi-la para o Português? Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v.43, n. 6, nov./dec. 2009

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian. Determinantes Individuais da Participação Política na América Latina. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Recife, ago. 2010.

ROBERTS, Nancy. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, v. 34, n. 4, dez. 2004. p. 315-353.

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

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público. *Anais do XXXIV EnANPAD*. Rio de Janeiro, set. 2010.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada - o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática. 1994.

SCHEDLER, Andreas; Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Edit.) *Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Edit.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford Studies in Democratization Series. Oxford: Oxford University Press, 2005.

VERBA, Sidney; ALMOND, Gabriel. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, 1963.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo, 2º ed., Abril Cultural, 1980.

¹ Texto disponível em: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/abrahamlincoln>. “that this nation, under God, shall have a new birth of freedom-and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.” (que esta Nação, sob a graça de Deus, venha gerar um renascimento da Liberdade - e que este governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desaparecerá da face da terra).

² Texto original: al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma.

³ Texto original: But as the earlier classical theorists knew: in politics, first comes power, then the need to control it.

⁴ Texto original: La democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su vocación de proteger las libertades individuales y el republicanismo en su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan, cada cual a su modo patrocina otro aspecto fundamental de la poliarquía y del estado constitucional que se supone deber coexistir con ella: el imperio de la ley o, puesto en términos más contemporáneos, la vigencia del estado de derecho; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en la formación de las decisiones colectivas dentro del marco institucional existente; a esta regla democrática se añade el imperativo republicano de que nadie, ni siquiera quienes gobiernan, puede situarse por encima de la ley, y la advertencia liberal de que ciertas libertades y garantías jamás se deben vulnerar.

⁵ O texto original referido por Kenney (2005) encontra-se em: SCHMITER, Philippe. The Limits of Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Edit.) *Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

⁶ O texto original referido por Kenney (2005) encontra-se em: O'DONNELL, Guillermo. A Response to my Commentators. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Edit.) *Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

⁷ Texto original: If the exercise of power were transparent, there would be no need for holding anybody accountable. The demand for accountability (as answerability) originates from the opacity of power.