XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CLARISSA TASSINARI

FERNANDO DE BRITO ALVES

JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Clarissa Tassinari; Fernando de Brito Alves; José Claudio Monteiro de Brito Filho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-686-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Ao recebermos o convite para coordenarmos o Grupo de Trabalho "Constituição e Democracia I", já era possível prever a "conversação multitemática" que poderia compor este momento oportunizado pelo CONPEDI Porto Alegre/RS. Os 30 anos da Constituição brasileira e o processo eleitoral recente, acontecimentos do ano de 2018 relacionados ao título deste GT, poderiam justificar a efervescência da crítica político-constitucional e o grande interesse por debates afins em um eixo temático que, dado o volume de submissões, teve de ser fracionado em dois ("Constituição e Democracia I e II"). Em um contexto como este, diante da abrangência do tema proposto para este GT, ganha destaque a diversidade de enfoques nas pesquisas acadêmicas.

Não por acaso a discussão sobre Direito e Democracia desdobrou-se em abordagens, sob diferentes perspectivas teóricas, sobre Estado, constitucionalismo e jurisdição. Controle social, participação popular, sistema eleitoral e desafios para a democracia representativa deram contornos para discussão envolvendo o projeto democrático brasileiro. Judicialização da política, ativismo judicial, acesso à justiça, coletivização de demandas, efetividade e temporalidade do processo, precedentes e efeito vinculante e diálogos institucionais foram os principais assuntos que alinharam as reflexões apresentadas neste GT junto ao tema jurisdição.

Além disso, autoritarismo, papel do Estado e de suas instituições, crise do Estado na era da globalização, fontes normativas não estatais, dinâmica entre os três Poderes, matrizes de fundamentação do agir estatal (como o utilitarismo, por exemplo) e a livre nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal feita pela Presidência foram elementos que traduziram, na forma de pensamento crítico, as preocupações que giram em torno da conformação do Estado (brasileiro). Por fim, o cenário do constitucionalismo e de suas reformulações teóricas, como as questões do novo constitucionalismo latino-americano e da importância dos princípios constitucionais, também fizeram parte dos diálogos propostos.

Como se pode perceber através da breve síntese formulada acima, com os principais temas dos artigos apresentados no dia 15 de novembro de 2018, o que o leitor poderá "desbravar"

na sequência é uma série de caminhos para refletir sobre um tema comum – crises, transformações e alternativas para o constitucionalismo brasileiro e para sua fundamentação teórica. Eis o desafio, lançado para todos nós, que ousamos pensar o Direito.

Boa leitura!

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves – UENP

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho - UFPA / CESUPA

Profa. Dra. Clarissa Tassinari – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE SOCIAL COMO QUALIDADE FUNDAMENTAL DA DEMOCRACIA PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE SOCIAL CONTROL AS A FUNDAMENTAL QUALITY OF DEMOCRACY FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES

Débora Gonçalves Tomita [1]

Resumo

A partir da análise da crise no modelo de democracia existente, a presente pesquisa busca demonstrar como o controle social, mecanismo vertical de accountability, pode contribuir para efetividade de políticas públicas e consolidação da democracia. Nesse sentido, por meio da utilização do método dedutivo de investigação científica, destaca-se qual o modelo ideal de democracia, de acordo com Leonardo Morlino. Em seguida, constata-se que, embora o mecanismo de accountability seja qualidade-chave da democracia representativa, há uma série de fragilidades que o torna ineficaz no Brasil, de maneira que é fundamental que a sociedade participe da fiscalização das ações do Poder Público.

Palavras-chave: Democracia, Accountability, Controle social, Políticas públicas, Participação popular

Abstract/Resumen/Résumé

Based on the analysis of the crisis in the existing democracy model, this research seeks to demonstrate how social control can contribute to the effectiveness of public policies and consolidation of democracy. In this sense, through the use of the deductive method of scientific research, the ideal model of democracy stands out, according to Leonardo Morlino. Next, it is observed that, although the accountability mechanism is the main quality of representative democracy, there are a number of weaknesses that make it ineffective in Brazil, so that it is fundamental that society participates in the control of the Public Power actions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Accountability, Social control, Public policies, Popular participation

[1] Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera. E-mail: debora.tomita@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado, sem dúvidas, pela significativa expansão mundial da democracia. O crescimento do fenômeno político, entretanto, não ocorreu de modo uniforme em todos os países, resultando em democracias heterogêneas, marcadas pela insatisfação dos cidadãos, que não veem seus interesses atendidos pelos governos que os representam.

Considerando tal descrédito no atual modelo de democracia, busca-se, por meio da presente pesquisa, demonstrar como o controle social – mecanismo vertical de *accountability*, de acordo com a classificação de Guillermo O'Donnell (1991) – pode contribuir para efetividade de políticas públicas e consolidação da democracia.

Referida pesquisa se justifica ante a atualidade do tema, tendo em vista que nas democracias modernas espera-se que tanto o Poder Público como a sociedade atuem de forma conjunta na gestão da coisa pública, de modo a contribuir para o controle da aplicação dos recursos públicos, bem como para garantia de acesso a direitos sociais constitucionalmente previstos.

Para tanto, utilizando o método dedutivo de investigação científica, a presente pesquisa desenvolve-se em três capítulos, sendo que o primeiro se dedica a uma breve análise do fenômeno da expansão democrática, enfatizando a importância da avaliação da qualidade do regime democrático para melhor funcionamento das instituições políticas. Utilizando o modelo de Leonardo Morlino (2015), analisam-se as oito dimensões imprescindíveis para um modelo de democracia de qualidade.

Dentre as dimensões trazidas pelo referido autor para se aferir a qualidade de uma democracia, destaca-se o mecanismo de *accountability*, termo anglo-saxão abordado pela primeira vez no Brasil, em 1990, no artigo de Anna Maria Campos (1990). Considerando que o exercício da *accountability* tornou-se assunto central na discussão acerca de democracias de qualidade, o segundo capítulo busca os significados do termo, bem como as classificações que estudiosos, como Guillermo O'Donnell (1991), Andreas Schedler (1999) Scott Mainwaring (2003) trazem.

A partir das classificações apresentadas, pretende-se, finalmente, realizar uma análise mais acurada acerca do controle social, mecanismo de *accountability* vertical, de acordo com o proposto por Guillermo O'Donnell, que se traduz como importante meio de fiscalização e avaliação das ações do Poder Público. Por meio do exame de definições, formas de atuação e obstáculos, procura-se evidenciar que a ampliação do controle social é mecanismo essencial para assegurar um governo legítimo, voltado para a efetivação de políticas públicas e a consolidação da democracia.

2 DEMOCRACIA E O MODELO DE QUALIDADE DEMOCRÁTICA

A palavra democracia traz consigo, em uma primeira abordagem, seu sentido etimológico de poder exercido pelo povo (*demos* + *kratos*). Entretanto, essa definição se mostra como insuficiente para expressar todo o conteúdo nas discussões contemporâneas. Como enfatiza Fernando Fernando de Brito Alves (2013, p. 115), o conceito de democracia não se limita à participação popular por meio de eleições livres e do preenchimento dos cargos de gerenciamento superior do Estado, ou ainda da deliberação pública. Isso porque, tal teoria não é suficiente para assegurar o exercício do poder do povo pelo povo, especialmente em países de modernidade tardia como o Brasil (ALVES, 2013, p. 118).

Entre os estudiosos do assunto, igualmente não há um consenso acerca da definição de democracia e as condições mínimas para caracterizar um regime como democrático. Embora a pesquisa sobre a natureza do regime democrático seja parte de uma agenda de política comparada há bastante tempo consolidada, seu desenvolvimento se deu especialmente nas últimas três décadas do século passado com o início do que Samuel Huntington (1994) chamou a *terceira onda* de democratização mundial, pela qual passaram os países da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia. A partir da pesquisa considerando essas novas democracias e as transformações políticas ocorridas, verificou-se que, embora a democracia tenha se expandido em escala mundial, o resultado não foi o mesmo em todos os países, resultando em democracias incompletas ou falhas, caracterizadas pelo clima de insatisfação política, desconfiança de partidos e descrença no governo (MOISÉS; SIMONI JUNIOR, 2014, p. 4).

Se a expansão democrática se deu de forma híbrida, a avaliação da qualidade dos regimes políticos passou a ser fundamental para melhorar o funcionamento das instituições políticas e a consolidação da própria democracia. Robert A. Dahl (2001, p. 49), por exemplo, define a democracia com base em dois ideais ou princípios orientadores que estariam presentes, em graus variados, em todos os regimes considerados democráticos: participação e competição. Do mesmo modo, destacam-se Arendt Lijphart (2003), Guillermo O'Donnell (1991), Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005), no estudo dos aspectos relacionados, direta ou indiretamente, com a qualidade dos procedimentos, dos princípios e dos resultados dos regimes democráticos.

José Álvaro Moisés e Sérgio Simoni Júnior (2014, p. 4-5) enfatizam que tal abordagem

> ultrapassa a definição usual minimalista das democracias, centrada unilateralmente na dimensão eleitoral, e envolve perspectivas analíticas e metodológicas inovadoras que recorrem, ao mesmo tempo, ao uso de técnicas de análise qualitativa e quantitativa para fazer avançar a comparação entre os diferentes tipos de democracias realmente existentes e, em especial, o funcionamento dessas instituições políticas específicas.

As técnicas de análise da qualidade de uma democracia variam dependendo do autor, mas dos modelos propostos, acredita-se que o de Leonardo Morlino (2015) seja o que apresenta um paradigma mais completo de regime democrático de qualidade. Para o autor (2015, p. 179-179), a definição mínima de democracia sugere que o regime tenha: "sufrágio adulto universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político; e mais de uma fonte de informação".

Ocorre que tais requisitos não bastam para uma democracia de qualidade, pois, segundo o referido autor (2015, p. 179) é preciso considerar uma boa democracia aquela que apresenta uma estrutura institucional estável, que realize a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos. Tal característica corresponderia, assim, a um sistema que satisfaz os desejos da sociedade em geral.

Ademais, os cidadãos, as associações e as comunidades das quais é composta, devem gozar, pelo menos, de alguma liberdade e de igualdade – qualidade em termos de conteúdo. Por último, em uma boa democracia, os cidadãos conseguem por si próprios verificar e avaliar se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito – qualidade em termo de procedimento (MORLINO, 2015, p. 179).

Dentre as inúmeras noções normativas de democracia, que incluem democracia representativa, democracia participativa, democracia igualitária ou social, entre outras, cada uma enfatizará uma qualidade-chave, privilegiando ora as qualidades procedimentais, ora de conteúdo e/ou de resultado. Por exemplo:

> Na democracia deliberativa, como proposta por Habermas (1996), Cohen (1989), Dryzek (1990 e 2000) e outros, o processo que está fundamentado na discussão pública entre indivíduos livres e iguais e acarreta uma dimensão procedimental (participação) e uma de conteúdo (liberdade) é o elemento-chave (MORLINO, 2015, p. 180).

Partindo dessas ideias, Leonardo Morlino (2015, p. 180) apresenta um modelo de democracia de qualidade, no qual indica oito dimensões interligadas sobre as quais as boas democracias podem variar, sendo cinco dimensões procedimentais (Estado de Direito,

accountability eleitoral e interinstitucional, participação e competição), duas dimensões substantivas (liberdade e igualdade) e uma dimensão de resultado (responsividade).

Caracterizam o Estado de Direito (MORLINO, 2015, p. 182): a segurança individual e ordem civil; a aplicação *erga omnes* do sistema jurídico, garantindo os direitos e a igualdade dos cidadãos; a ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; a ausência de corrupção nos poderes político, administrativo e judiciário; a existência de uma burocracia, local, centralizada e civil; a existência de uma força policial eficiente; o acesso igualitário e desimpedido de cidadãos ao sistema de justiça; a resolução razoavelmente rápida de investigações criminais e de processos judiciais administrativos e civis; a completa independência do Judiciário de qualquer influência política.

Embora tais características possam ser usadas de forma a deturpar o Estado de Direito, como por exemplo, para impor vontades políticas ou marginalizar membros da sociedade mais vulneráveis socialmente, a análise do Estado de Direito constitui um fator essencial da qualidade democrática e exerce um papel importante para a existência e o desenvolvimento das outras dimensões (MORLINO, 2015, p. 182).

A segunda e terceira dimensão para uma democracia de qualidade se refere ao exercício de *accountability*, que será abordada de maneira mais específica no capítulo seguinte. Morlino (2015, p. 183) define o termo anglo-saxão como "a obrigação dos líderes políticos eleitos de responderem por suas decisões políticas quando questionados pelos cidadãos-eleitores ou outros corpos institucionais".

No mesmo sentido preconizam Carneiro e Costa, quando indicam que haveria uma bidimensionalidade na *accountability*, que, de uma parte, representaria uma capacidade de resposta e, de outra, uma possibilidade de punição. De acordo com os autores (2001, p.2), a razão de ser da *accountability* é "(...) a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado".

Destarte, tem-se a *accountability* eleitoral – segunda qualidade – que se refere à possibilidade de os eleitores, baseados nas ações que a autoridade eleita executou, poderem julgar tais atos, sob pena de optar por votar em outro candidato nas eleições seguintes. Com base em tal conceito, verifica-se que duas são condições fundamentais para garantir tal forma de *accountability*: competição política e distribuição de poder (MORLINO, 2015, p. 183). Há necessidade, portanto, que haja a real disputa e a alternância entre os partidos para o fortalecimento da *accountability* eleitoral, que contribui para a qualidade da democracia.

Já a *accountability* interinstitucional corresponde àquele monitoramento realizado pelas instituições estatais. De acordo com os ensinamentos de Leonardo Morlino (2015, p.

183), “a accountability interinstitucional é a responsabilidade que os governantes têm de responder a outras instituições ou atores coletivos com expertise e poder de controlar o comportamento dos governantes”. Para que exista *accountability* interinstitucional é condição primordial, portanto, que haja divisão de poder, explica que:

> Essa forma de *accountability* requer estruturas intermediárias bem estabelecidas e fortes; uma oposição política responsável e vigilante; mídia independente que tem consciência de sua função cívica; e uma rede bem desenvolvida de organizações e associações ativas e informadas que compartilham valores democráticos. (MORLINO, 2015, p. 183)

Ainda no que concerne às dimensões procedimentais para uma democracia de qualidade, destaca-se a participação, definida como:

> o conjunto total de comportamentos, sejam eles convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, que permite que mulheres e homens, como indivíduos ou grupos, criem, revivam ou fortaleçam a identificação de grupo ou tentem influenciar o recrutamento de autoridades políticas (as representativas e/ou governamentais) e suas decisões, com o intuito de manter ou mudar a alocação de valores existentes (MORLINO, 2015, p. 184).

Desse modo, há as participações convencionais, que correspondem às manifestações eleitorais, como a filiação e o voto nas eleições, plebiscitos e referendos; e as participações não convencionais, como as realizadas em seguimentos da sociedade civil, como conselhos, associações, movimentos sociais, entre outras. Nas palavras de Baquero e Cunha (2001, p. 55):

> a democracia participativa proporciona além dos procedimentos formais, alternativas ou possibilidades de espaços negociados e de diálogos no desenvolvimento de discursos e práticas. Tal processo parece ser mais evidente em países em desenvolvimento onde o Estado tem se mostrado ineficiente na resolução de problemas sociais essenciais como moradia, educação, saúde e segurança. Dessa forma, a participação pode ser vista como um instrumento para gerar democracia nessas sociedades.

Outra qualidade fundamental para uma boa democracia, segundo Morlino corresponde à competição aberta e efetiva entre os atores políticos e societários, de forma com que todos os partidos políticos tenham liberdade para competir entre si de forma justa. No que concerne à competição, Robert A. Dahl afirma (2001, p. 109) que “a democracia exige eleições livres, justas e frequentes”, com competições eleitorais justas entre diferentes partidos

políticos. Já em relação às dimensões substantivas, liberdade e igualdade mostram-se fundamentais para a qualidade de uma democracia.

Leonardo Morlino (2015, p. 185) se refere à liberdade em relação aos direitos políticos, civis e sociais. Dessa forma, os direitos políticos abrangem o direito de votar (capacidade eleitoral ativa) e o de ser votado (capacidade eleitoral passiva), além de poder se organizar politicamente e fazer campanha. Já os direitos civis incluem liberdades como de expressão, de pensamento, de religião e direitos como à educação, à privacidade, à defesa legal, à informação, entre outros. Por derradeiro, os direitos sociais correspondem ao direito à saúde, à seguridade, ao trabalho, à dignidade humana, à moradia, ao meio ambiente, etc.

A implementação da igualdade, por sua vez, passa por duas fases. A primeira diz respeito à igualdade formal, que corresponde à igualdade perante a lei e à proibição de discriminação baseada em sexo, raça, idioma, religião, opiniões e condições sociais e pessoais. A segunda, por seu turno, refere-se à igualdade material, a qual "diz respeito à remoção de barreiras que limitam a igualdade social e econômica" (MORLINO, 2015, p. 186). Sendo assim, tal qualidade democrática deve proporcionar o desenvolvimento completo da pessoa humana, de forma que cada cidadão tenha os mesmos direitos e proteções legais. Verifica-se, dessa forma, que liberdade e igualdade são as duas principais qualidades de uma democracia. Como assevera Morlino (2015, p. 187):

> As dimensões substantivas não fariam sentido sem as dimensões procedimentais - isso é um princípio bem conhecido dos regimes democráticos. Para a democracia de qualidade geral, contudo, as dimensões substantivas são ainda mais importantes do que as dimensões procedimentais.

Por fim, o autor faz referência à responsividade do governo – oitava dimensão para caracterizar uma boa democracia. Tal dimensão está intimamente ligada à *accountability* e corresponde "à capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas" (MORLINO, 2015, p. 187). Trata-se de um governo com responsabilidade, de maneira que o eleito entenda as prioridades e preferências dos cidadãos e as converta em políticas públicas.

Tal modelo contendo as oito dimensões analisadas, portanto, seria fundamental, na definição de Leonardo Morlino para a legitimação e consolidação de uma democracia de qualidade. Ocorre que, embora cada vez mais países sejam considerados democráticos, discute-se, atualmente, que diversos fatores contribuem para a deslegitimação desse sistema, em virtude de uma série de acontecimentos já apontados, como o descontentamento dos

cidadãos com os partidos, o crescimento de atitudes antipartidárias e de insatisfação geral (MORLINO, 2015, p. 188).

Esse panorama é resultado de uma série de limites, que vão desde o descaso dos governantes em relação aos anseios dos cidadãos, até problemas de ordem financeira, uma vez que, por mais rico que um país seja, os recursos públicos são limitados e devem respeitar uma série de restrições. Verifica-se, portanto, que o atual modelo de democracia não satisfaz os cidadãos, que, por não verem seus desejos e interesses atendidos, deixam de acreditar no governo.

Considerando as oito qualidades analisadas, as quais estão intimamente interligadas, verifica-se que tais dimensões podem se combinar para formar vários modelos de qualidade democrática. Sendo assim, nas lições de Morlino (2015, p. 190):

> Democracias podem, então, variar de acordo com a maior ou menor realização de cada uma das qualidades principais, por vezes dirigidas pelas várias combinações de escolhas e oportunidades concretas. As variações entre os regimes residem, sobretudo, na maior ou menor presença de cada dimensão com, obviamente, amplas possibilidades para diversas combinações.

Dessa maneira, considerando que o Brasil caracteriza-se por ser uma democracia liberal representativa, há a necessidade de uma análise mais acurada quanto ao mecanismo de *accountability*, uma vez que tal qualidade leva à compreensão de como se obtém uma democracia responsável, legítima, livre e igualitária, por ser um meio de controle efetivo de que os cidadãos dispõem sobre o Poder Público, contribuindo para efetivação de políticas públicas.

3 O MECANISMO DA *ACCOUNTABILITY* COMO QUALIDADE-CHAVE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA OU SUSTENTÁCULO DA DEMOCRACIA

Desde o artigo "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português", de Anna Maria Campos, em 1990, que despertou para a ausência do conceito de *accountability* no Brasil, verifica-se que houve grandes modificações no cenário político, institucional e social do país. O termo passou, então, a fazer parte das discussões das ciências sociais, por estar fortemente relacionado ao conceito de democracia. Isso porque, conforme será analisado, o conceito de *accountability*, embora não exista uma palavra única em português que englobe todas as suas dimensões, implica, necessariamente, na existência de um poder que deve ser controlado, especialmente pela participação da sociedade.

De acordo com Campos (1990, p. 31), mais importante do que buscar a tradução de *accountability*, é aconselhável que se busque os significados que o termo carrega. Por isso a importância de seu estudo na análise dos pilares de sustentação da democracia.

A doutrina, entretanto, não é unânime em estabelecer tais significados. Sendo assim, serão elencados os principais autores que tratam dessa temática no âmbito latino-americano, bem como os sentidos e as classificações que esses autores trazem. Tendo por base os estudos de Frederich Mosher sobre o tema, Anna Maria Campos (1990, p. 33) declara que a "*accountability* pode ser entendida como o equivalente à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo".

Nesse sentido, tal responsabilidade decorre da representação, típica da democracia representativa, em que, de um lado, há o cidadão que delega poder e responsabilidade política aos seus representantes, e de outro, estão os representantes, que têm a incumbência de prestarem contas segundo os parâmetros da lei, sob pena de sanção. A partir do momento em que o governante for eleito, portanto, é dever responder pelo desempenho de suas ações, bem como arcar com as sanções decorrentes da má gestão.

Guillermo O'Donnell (1991, p. 32), um dos pioneiros no estudo da *accountability* na América Latina, manifesta-se no mesmo sentido quando declara que "a representação acarreta a idéia (sic) de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar". Destaca-se, ainda, por ter sido um dos primeiros que trouxe a distinção entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal, conforme brevemente analisado no capítulo anterior.

De acordo com O'Donnell, a *accountability* vertical refere-se às relações de controle entre cidadãos e governantes, precipuamente pelas eleições, mas também pelas associações participativas, meios de comunicação, entre outros, que podem opinar e expor as ações praticadas pelos agentes públicos livremente, sem sofrer retaliações. Tal dimensão da *accountability* é fundamental, segundo O'Donnell (1998, p. 30), para o adequado funcionamento do regime democrático. Isso porque,

> Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia (O'DONNELL, 1998, p. 28).

Já *accountability* horizontal, para o O'Donnell (1998, p. 40), corresponde à

> existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Nesse sentido, tal espécie de *accountability* diz respeito às relações de controles recíprocos que se estabelecem entre diversas instituições de natureza estatal (*checks and balances*). Tais órgãos estatais, como Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, são responsáveis pela fiscalização das ações dos agentes públicos, bem como pela imposição de sanções, no caso de serem constatadas ilegalidades.

Confrontando com o conceito trazido por Leonardo Morlino (2015), no primeiro capítulo, o *accountability* vertical refere-se à *accountability* eleitoral, ou seja, uma relação entre desiguais, em que de um lado há os representados (eleitores) e de outro os representantes (eleitos). Já o *accountability* horizontal equivale à *accountability* interinstitucional, ou seja, uma ação entre iguais, de forma que um poder controle o outro (*checks and balances*). Tal divisão trazida por O'Donnell, entretanto, recebeu diversas críticas de vários autores que o sucederam, como Andreas Schedler (1999) e Scott Mainwaring (2003). Quanto ao conceito de *accountability* vertical, de acordo com o que menciona Mota (2006, p. 39):

> Schedler, ao criticar O'Donnell, observa que as noções de verticalidade e horizontalidade partem da metáfora espacial convencional do poder, da imagem clássica da hierarquia piramidal em que a altura é correlacionada a recursos: estar acima significa ter mais poder e estar abaixo significa ter menos poder. (...) o conceito seria indeterminado no aspecto crucial de sua direção, deixando em aberto se a accountability é exercida de cima para baixo ou inversamente.

Já com relação ao aspecto horizontal, Mota (2006, p. 40) elenca outra crítica trazida por Schedler (1999, p. 23). Para este autor:

> a*accountability* horizontal, se interpreta literalmente, descreve relações entre iguais, em que ambos os sujeitos têm poderes equivalentes, e afirma que este conceito não é feliz porque evoca a relação entre pessoas com o mesmo nível de poder, e, segundo seu ponto de vista, medir instâncias de poder político no mundo real é provavelmente uma missão impossível. Assim, este critério da igualdade entre poderes previsto no conceito de accountability horizontal

> seria impossível de aferição, já que o poder é uma propriedade relacional obscura de mensuração intrincada.

A concepção da *accountability* construída por Schedler preocupa-se mais com as dimensões que o conceito carrega do que com sua divisão em espécies. A *accountability* surge a partir do momento que uma pessoa passa a representar outra. A definição varia dependendo da situação, mas, basicamente, três componentes quase sempre estão presentes: informação, justificação e punição. Sendo assim,

> o conceito envolve o dever do agente passivo da *accountability* de responder às questões formuladas, fornecendo informações sobre as decisões tomadas ou explicações sobre elas; com fatos críveis para a tomada de decisão (daí a dimensão informacional da *accountability*) ou razões válidas (dimensão argumentativa da *accountability*) (MOTA, 2006, p. 46).

Nessa concepção, as duas primeiras dimensões (informação e justificação) levam ao que o autor denomina de *answerability*, ou seja, a obrigação que os agentes públicos têm de praticar seus atos de forma transparente e devidamente justificados. A terceira concepção (punição) refere-se à capacidade de *enforcement*, que se traduz na possibilidade de outros órgãos estatais imporem sanções para aqueles que violarem os deveres públicos (MOTA, 2006, 46). Scott Mainwaring (2003) é outro autor que faz críticas ao conceito e à divisão de *accountability* trazidos por O'Donnell:

> Mainwaring afirma que a terminologia de O'Donnell tem dois problemas: o primeiro diz respeito à metáfora física invocada através da noção da *accountability* vertical, que expressaria a imagem de assimetria de poder das relações hierárquicas; o segundo é que a distinção de O'Donnell une dois tópicos importantes que não deveriam ser unidos: a metáfora física, que comunica imagens de independência (horizontalidade) e de hierarquia (verticalidade) e a locação do agente da accountability (Estado *versus* atores da sociedade, respectivamente) (MOTA, 2006, p. 42).

Quanto à *accountability* vertical Mainwaring aponta a mesma crítica mencionada por Schedler, qual seja, a de que não é possível definir se o controle é exercido de cima para baixo ou de baixo para cima. No que concerne à *accountability* horizontal, "Mainwaring argumenta que há algumas relações intraestatais que também são verticais, ao menos em termo formais" (MOTA, 2006, p. 44). Sendo assim, a distinção entre *accountability* vertical e horizontal não é apropriada e, por isso, Mainwaring substitui os referidos termos por *accountability* eleitoral e intraestatal, respectivamente. Ademais, no entendimento do autor (2003), as violações

passíveis de sanção não devem se limitar às transgressões legais, devendo ser consideradas também as violações políticas.

Como se pode observar, Mainwaring direciona seus estudos mais para o conceito de *accountability* política, em que "o agente público presta contas do desempenho de suas atribuições públicas para atores que formalmente (em virtude de lei) têm a capacidade de demandar tais esclarecimentos e/ou impor sanções" (MOTA, 2006, p. 49).

Nesse sentido, Mainwaring entende que ocorre *accountability* apenas quando as instituições responsáveis pelo controle têm o deve legal de agir. Por tal motivo, as organizações da sociedade civil e a imprensa não são consideradas agentes de *accountability*.

O conceito trazido por Scott Mainwaring (2003) evidencia, principalmente, o elemento sanção, a qual o agente público está sujeito ao praticar atos com algum grau de discricionariedade (MOTA, 2006, p. 55). Salienta-se, todavia, que para que um agente seja *accountable* não é necessário que a sanção seja imposta, bastando que haja possibilidade de sanção. No mesmo sentido, Mota (2006, p. 56) evidencia que:

> a sanção é potencial, ou seja, a potencialidade da imputação de uma sanção é permanente, pois ela permanece o tempo inteiro. Mas há possibilidade do agente passivo sofrer a ação da *accountability*, ser *accountable*, explicar publicamente seus atos e, posteriormente, ser apurado que não cometeu nenhum ato ilícito. Daí, não sofrerá nenhuma sanção, não será responsabilizado, mas terá sido agente passivo de *accountability*.

Da possibilidade de sanção, surge o conceito de responsividade, que "consiste na explicação motivada dos fatos perquiridos" (MOTA, 2006, p. 57). Diferente da responsabilidade, que exige dano e a consequente sanção, a responsividade diz respeito a dar informações, elucidar dúvidas, motivar as decisões. Tal elemento é, portanto, fundamental para que se tenha *accountability*. Nas palavras de Fernando de Brito Alves (2013, p. 97) "o mecanismo institucional da *accountability* é um meio para alcançar-se a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas".

Analisado o conceito e as dimensões da *accountability*, fundamentais para a construção de uma democracia representativa, verifica-se, entretanto, que o funcionamento dos mecanismos de *accountability* no Brasil, tanto no plano vertical e horizontal, é apontado como ineficaz. No que diz respeito à dimensão horizontal, Campos (1990, p. 39) já apontava fragilidades que contribuíam para a inefetividade da aplicação da *accountability* no Brasil. Exemplos como a falta de credibilidade do Poder Legislativo, decorrente da falta de

comprometimento com as propostas de campanha e dos numerosos casos de corrupção, aliado a um Poder Judiciário dependente, burocrático e moroso, permitiram a supremacia do Poder Executivo federal sobre os níveis estaduais e municipais e sobre os Poderes Legislativo e Judiciário (CAMPOS, 1990, p. 40).

Já no que concerne à *accountability* vertical, de acordo com Anna Maria Campos (1990, p. 36), nos países como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas. Não bastasse, são frequentes os exemplos em que eleitores vendem o voto em troca de "favores", desde o fornecimento de itens de primeira necessidade até a nomeação em cargos de alto escalão dentro do governo. Tamanha fragilidade da dimensão vertical acarreta consequências para a democracia, como já alertava a autora:

> A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. Aceita-se como natural que alguns "direitos" constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário ínfimo para os trabalhadores). A desigualdade é também considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado. (...) Na cultura política não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo. Em lugar de participar de organização para agregação de seus pr6prios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado, as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados. Muitas são as "associações" nascidas da iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação. Tampouco a participação tem constituído tradição; o sentimento de impotência e de desesperança diante da dominação do Estado empresta à participação o caráter de custo vão - e não de um direito civil. (CAMPOS, 1990, p. 36)

Não obstante os grandes avanços na implementação do conceito de *accountability* no Brasil, verifica-se que as fragilidades do sistema apontadas pela autora, naquela época, permanecem atuais. A participação popular no Brasil ainda é pequena se comparada a países mais desenvolvidos em que a democracia está consolidada há mais tempo, como apontam Silva e Macedo (1998, p. 8):

> Em países menos desenvolvidos como o Brasil, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas, cujo traço característico é a aceitação passiva do domínio do Estado, refletido na negação do direito à educação básica gratuita para todos e do salário mínimo para os trabalhadores.

O processo eleitoral por si só, portanto, não é suficiente para salvaguardar o interesse

público. É necessário, segundo a autora, que a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado seja assegurada "pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada" (CAMPOS, 1990, p. 34).

Defende-se, assim, a participação pública que não se restrinja às eleições periódicas, mas que se faça presente no processo de controle da aplicação de recursos públicos e efetivação de políticas públicas, fundamentais para o fortalecimento da democracia. Dentro dessa discussão que surge o conceito de controle social, forma de *accountability* vertical na visão de Guillermo O'Donnell[1], que será mais bem analisada no capítulo seguinte.

4 O CONTROLE SOCIAL COMO QUALIDADE FUNDAMENTAL PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação popular no Brasil cresceu, principalmente, a partir da Constituição de 1988 e da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que institucionalizaram a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Já em seu artigo 1º, a Constituição Federal optou por estabelecer uma democracia participativa ao atribuir o exercício do poder aos representantes do povo ou ao próprio povo diretamente (MOTA, 2006, p. 112). Ademais, ao longo do texto constitucional há uma série de dispositivos que viabilizam o controle dos agentes públicos, como a utilização de ação popular, referendos, plebiscitos, entre outros.

Boa parte dos autores, entretanto, como Pereira e Medeiros (2005) e Matias-Pereira (2008) apontam como marco do controle social as reformas da Administração Pública realizadas na década de 1990, principalmente, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, que trazia a previsão do controle social, bem como da criação de conferências e conselhos de participação da sociedade civil em programas como verbas do Fundo Nacional de Educação, merenda escolar e Bolsa Família.

Desde então, surgiu uma série de mecanismos de participação popular dos quais os cidadãos podem dispor, como o direito de reclamar e denunciar por meio das ouvidorias, realizar a fiscalização através dos conselhos e fóruns, deliberar nos comitês, participar dos colegiados, consultas e audiências desde a elaboração do orçamento, como prescreve a Lei de

[1]Salienta-se que a doutrina não é unânime em classificar o controle social como mecanismo de *accountability* vertical, conforme proposto por Guillermo O'Donnell. Há posicionamentos no sentido que tal forma de controle refere-se a mecanismos de *accountability* horizontal, tendo em vista que, no caso de conselhos, trata-se de órgãos institucionalizados. O presente estudo, entretanto, optou por utilizar a classificação de O'Donnell, corroborada por Campos (1990) e Miguel (2005), no sentido de se referir ao controle que os cidadãos exercem diretamente sobre os governantes.

Responsabilidade Fiscal, até a execução e avaliação de políticas públicas, entre outras formas de afetiva atuação.

Nesse aspecto, o Brasil destaca-se, considerando os países de democracia representativa tardia, sendo considerado, atualmente, uma "referência para políticas participativas no restante da América Latina, bem como na Europa e em partes do Sudeste Asiático" (AVRITZER, 2009, p. 2).

É importante salientar que "a democracia participativa não revoga os fundamentos da democracia representativa, mas apenas amplifica os instrumentos de proteção direta deste valor constitucional", como observa Eduardo Appio (2007, p. 157). Tratam-se, portanto, de conceitos complementares. Na mesma direção, esclarece Fernando Malafaia (2011, p. 61):

> Surge o controle social como estratégia de vigilância complementar, podendo oferecer bom retorno com o uso da denúncia que funcionará como "alarme", provocando a ação de uma agência de *accountability* horizontal, toda vez que este "alarme" soar. Desta forma, levando em conta essas vantagens, o controle sobre as burocracias não pode ficar reduzido à informação aos representantes eleitos, porque estes podem ou não querer intervir, assim a denúncia não elimina a necessidade de controle baseado em mecanismos proativos.

Como se pode verificar, num contexto histórico marcado, precipuamente, por participações que se limitavam às eleições periódicas e instituições públicas insuficientes para garantir a qualidade democrática, o controle social – mecanismo vertical – surgiu como importante meio de fiscalização e avaliação das ações do Poder Público. Por controle social entende-se:

> a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e a efetividade das políticas públicas (MALAFAIA, 2011, p. 31)

É esse sentido, portanto, que a presente pesquisa se utiliza, uma vez que a expressão controle social pode assumir diferentes definições, dependendo da concepção escolhida. Controle social pode significar, inclusive, o controle do Estado sobre a sociedade, como esclarece Silva (2007, p. 182):

> Geralmente, a ideia de um Estado controlador da sociedade está associada à concepção marxista do Estado como representante exclusivo dos interesses

> da classe dominante, que, por isso, age sempre em sua defesa, refreando tudo aquilo que possa contrariar esses interesses. Já a ideia de controle social exercido pela sociedade está associada à concepção gramsciana de Estado ampliado, isto é, que compreende o Estado como um espaço contraditório, no qual coexistem interesses das diferentes classes sociais, com a hegemonia de uma delas. Essa concepção aponta para a possibilidade de a sociedade civil organizada conseguir exercer uma contra-hegemonia, impondo, às vezes, o atendimento dos interesses populares.

O conceito de controle social é empregado, portanto, como um controle amplo, exercido pelos cidadãos nas ações do governo, de modo a atuar na proposição, gestão, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, respondendo às demandas da população. Como bem lembra Ceneviva (2006, p. 10), o controle social é uma forma de *accountability* vertical que se dá de maneira ininterrupta, não se esgotando com o processo eleitoral. Tal conceito engloba, além da participação da sociedade, esforços das associações civis, organizações não governamentais e movimentos sociais, que atuam no controle em conjunto com as instituições estatais, tudo para manter o governo *accountable* (MORLINO, 2015, p. 183). No mesmo sentido, aponta Rodrigues Neto (2009, p. 24):

> O controle social das ações do Estado é um direito constitucional, fundamental, inalienável, imprescritível e irrenunciável. Advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o gestor público deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo - verdadeiro titular da *res pública*.

A partir do momento em que a sociedade civil organizada passa a atuar nas mais diversas instâncias decisórias em conjunto com o Poder Público, o conceito de *accountability* se fortalece, já que a participação popular, nesse sentido, é essencial para garantir o acesso a direitos sociais e assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios previstos na Constituição Federal. Como aponta Faccioni (2006, p. 56):

> O aumento da participação dos cidadãos exercendo o controle social, acompanhando as ações da gestão pública e avaliando os objetivos, processos e resultados, toma-se essencial para uma atuação administrativa mais célere e eficaz na consecução das demandas da sociedade.

A participação do cidadão é defendida, igualmente, por Leonardo Morlino, quando aponta os requisitos para uma democracia de qualidade, já abordados. Desse modo, na perspectiva do autor (2015, p. 184), uma democracia de qualidade não se limita a assegurar o direito de os cidadãos escolherem seus governantes através de eleições, mas se caracteriza por

uma ampla e extensiva participação em associações da sociedade civil, em partidos políticos, em audiências públicas, na discussão de questões referentes às políticas públicas, na supervisão da conduta de agentes públicos, na cobrança da prestação de contas de representantes eleitos e no envolvimento direto com problemas das comunidades locais.

Dentre os exemplos de controle social, o orçamento participativo é o mecanismo mais conhecido, considerando a amplitude que teve em diversos municípios do Brasil. Implementado pela primeira vez em sua forma atual na cidade de Porto Alegre, no início da década de 1990, o orçamento participativo permite que os cidadãos decidam como gastar a parcela do orçamento municipal destinada a novos investimentos (TRANJAN, 2016, p. 17).

Entre os exemplos mais conhecidos de participação dos cidadãos na administração pública, Ricardo Tranjan (2016, p. 17) aponta também os conselhos de política pública – responsáveis pela fiscalização da gestão dos serviços públicos – as conferências nacionais, os planos diretores, bem como os comitês de bacias hidrográficas (importante mencionar ainda o papel das ouvidorias, as quais possibilitam que o indivíduo se manifeste acerca da atuação do gestor).

Destarte, na medida em que os movimentos sociais fiscalizam a gestão pública, seja acompanhando a execução dos planos de governo, o cumprimento de metas e a realização de despesas ou orientando as ações e prioridades do Estado, as políticas públicas trarão melhores resultados em termos de bens e serviços à população, contribuindo, inclusive, para o aperfeiçoamento desse modelo de democracia.

Ocorre que para que o cidadão possa participar do controle da coisa pública é necessário que o Estado possa se fazer entender, buscando mecanismos que facilitem essa comunicação (MALAFAIA, 2011, p. 37). A qualidade do controle social depende do nível do ambiente democrático e de condições da participação cidadã, bem como ao clima de (des) confiança em relação ao Estado quanto à sua capacidade de responder a demandas da sociedade (ADAMS; PEDRINI; SILVA, 2007, p. 227).

Por tal motivo, entraves como dificuldade no acesso às informações públicas e ausência de transparência das ações dos governantes ainda impedem que um efetivo controle seja realizado pelos cidadãos. Ademais, não são raros os exemplos em que as informações prestadas são intempestivas, insuficientes e distorcidas:

> Não basta divulgar dados, não basta publicar. Não se trata de amesquinhar o princípio constitucional da publicidade. O que se propõe é que os dados divulgados sejam compreensíveis para que possam atingir um objetivo bastante nobre: permitir o controle, sobretudo o controle social, que é a

> forma mais eficaz de controle da Administração Pública. (CORBARI, 2004, p.110)

Desse modo, liberdade de acesso às informações e transparência pública são fundamentais para eficiência do controle social:

> A transparência administrativa e o acesso à informação são pressupostos de legitimidade dos governos democráticos, e guarda relações com a confiança, proteção e imparcialidade dos governos, além de propiciar a *accountability*. E estão relacionadas entre as estratégias de gestão difundidas pelos movimentos de reforma do Estado, que apregoam da responsabilização dos agentes públicos. (ALVES, 2013, p. 200)

Com base nos argumentos expostos, verifica-se, portanto, que no modelo atual de gestão pública não há mais lugar para a omissão, em que o cidadão fica à mercê dos interesses do representante eleito. É fundamental, assim, que se busque uma cidadania participativa e atuante, que fomente a discussão e eficiência na gestão do Estado – imprescindível para florescer a *accountabiity* e consolidar a democracia no Brasil, conforme já alertava Campos desde 1990.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou demonstrar, a partir de um contexto de insatisfação política, desconfiança de partidos e descrença no governo – resultados de uma expansão democrática híbrida – o descrédito da população no atual modelo de democracia.

O modelo proposto por Leonardo Morlino apresenta características fundamentais para definir uma democracia de qualidade, entre essas dimensões, demonstrou-se que o mecanismo de *accountability*, dentro de uma democracia representativa como a do Brasil, é a qualidade-chave para a consolidação do regime. Isso porque, com base na classificação de Guillermo O' Donnell, há tanto o controle realizado pelos cidadãos sobre as ações dos governantes, seja por meio das eleições, ou por associações, organizações não governamentais e mídias de massa – *accountability* vertical – como o controle feito pelas instituições estatais, como os Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas – *accountability* horizontal. Tais mecanismos de controle, atuando em conjunto, mostram-se fundamentais para a sustentação do modelo democrático.

Ocorre que, da análise dos mecanismos de *accountability* no Brasil, restou evidente que há uma série de fragilidades que os tornam ineficazes. Nesse sentido, tendo por base, principalmente, os estudos de Anna Maria Campos, verificou-se que, em países de

democracia tardia e menos desenvolvidos, como o Brasil, a democracia fica limitada à participação em eleições esporádicas, resultando em um Estado que não atende os interesses da sociedade. Busca-se, então, um controle que vai além das eleições, fiscalize e avalie as ações do Poder Público, por meio da participação efetiva dos cidadãos, seja através de associações civis, ouvidorias, audiências públicas ou movimentos sociais – o controle social.

Restou evidente que o controle social – forma de *accountability* vertical – é fundamental para a consecução das demandas da sociedade, na medida em que ao atuar na proposição, gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas, contribui para a garantia de acesso a direitos sociais previstos constitucionalmente.

Para o exercício do controle social, entretanto, restou demonstrado que é fundamental que o cidadão tenha acesso às informações públicas e que haja transparência nas ações dos governantes, o que nem sempre ocorre. Dessa maneira, é fundamental que tais entraves sejam eliminados, de forma a permitir um controle de qualidade realizado pelos cidadãos.

De todo o exposto, resta evidente, portanto, que por mais que haja fiscalização dos órgãos estatais, é fundamental que a sociedade atue em conjunto, participando ativamente da gestão da coisa pública, de forma a fiscalizar e avaliar a atuação do Estado. Só por meio de um controle social atuante, será possível a formulação e a implementação de políticas públicas eficientes, fundamentais para a consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Telmo; PEDRINI, Dalila Maria; SILVA, Vini Rabassa da. *Controle social e fortalecimento da democracia participativa*. In: PEDRINI, M. D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e Participação Popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAQUERO, Marcello; CUNHA, Patricia. *A corrupção como limite à participação política juvenil: um estudo em democracias sulamericanas*. In: BAQUERO, R.; NAZZARI, R. (Org.). Forma de (ex)pressão juvenil e (in)visibilidade social. Cascavel: Coluna do Saber, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, v.24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado y De La Administracion Publica, Buenos Aires: CLAD, 2001.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. In: Encontro de Administração pública e governança, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf . Acesso em: 15 ago. 2018.

CORBARI, Ely Célia. *Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania*. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil, Curitiba, 2004. Disponível em: https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Controle_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadanial.pdf . Acesso em: 10 ago 2018.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FACCIONI, Vitor J. *O Tribunal de Contas e a responsabilidade social, através de auditoria ambiental, auditoria operacional e auditoria social*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, TCE-SP, n. 107, fev./abr. 2004.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott. *Introduction: Democratic Accountability in Latin America*. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. Democratic Accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. *Controle social e controle externo podem interagir?* Dissertação. (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia*. Revista de Administração Pública, 42(1), 61–82, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Rev. Sociol. Polít., n.25, p.25-38, Curitiba, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf. Acesso em: 16 ago. 2018.

MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. *Um índice para medir a força do Legislativo*. In: MOISÉS, J. A. (Org.). O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Disponível em:

http://www.iea.usp.br/publicacoes/ebooks/o-congresso-nacional-os-partidos-politicos-e-o-sistema-de-integridade. Acesso em: 05 ago. 2018.

MORLINO, Leonardo. *Qualidades da democracia: como analisá-las*. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/viewFile/42383/21342. Acesso em: 02 ago. 2018.

MOTA, Ana Carolina Y. H. de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf. Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf. Acesso em: 02 ago. 2018.

PEREIRA, C. V.; MEDEIROS, P. H. R.. *O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar*. Retrieved January 6, 2005.

RODRIGUES NETO, Antonio J. M. *Controle externo como instrumento de cidadania e indutor do controle social*. Interesse Público, Belo Horizonte: Fórum, ano 11, n. 56, jul/ago. 2009.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Reinner Publishers, 1999.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz; MACEDO, Claudio Fernando. *Controle e reforma administrativa no Brasil*. In: Encontro Nacional da ANPAD (p. 22). Foz do Iguaçu, 1998. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-33.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

SILVA, Vini Rabassa da. *Controle social de políticas públicas: um reflexo sobre os resultados da pesquisa*. In: PEDRINI, M. D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. da (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

TRANJAN, J. Ricardo. *A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã*. In: MESQUITA, Nuno Coimbra. Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.