

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ADRIANA CAMPOS SILVA

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Adriana Campos Silva, Armando Albuquerque de Oliveira, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-141-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

É com satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro Teorias da Democracia e Direitos Políticos I, resultado da seleção de artigos para o Grupo de Trabalho homônimo que constou da programação do XXIV CONGRESSO DO CONPEDI, ocorrido na cidade de Belo Horizonte, entre os dias 11 e 14 de novembro de 2015.

A democracia como regime de governo remonta ao século V a.C. Contudo, existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos.

Após a terceira onda de expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento sinuoso em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 60 e 70, quanto nos últimos, oriundos da débâcle comunista iniciada nos anos 80.

O Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos I contou com a apresentação de 29 artigos que passam agora a constituir este livro. São artigos que tratam, de forma crítica, as mais variadas questões relativas à democracia bem como àquelas concernentes às garantias e expansão dos direitos políticos.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr Armando Albuquerque de Oliveira

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Profa. Dra. Adriana Campos Silva

ACCOUNTABILITY VERTICAL E A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA.

VERTICAL ACCOUNTABILITY AND THE PERFORMANCE OF JUSTICE SYSTEM INSTITUTIONS.

**Roberto Carvalho Veloso
Diego Ferreira de Oliveira**

Resumo

O presente artigo objetiva analisar as contribuições que as Instituições do Sistema de Justiça podem dar para a realização do accountability vertical na sociedade brasileira. Para tanto busca-se discutir inicialmente a crise da democracia representativa e a necessidade de um maior controle popular na sociedade brasileira. Posteriormente, será apresentada uma análise do termo accountability e de suas diversas modalidades, e, também, é realizada uma breve explanação acerca da realidade brasileira a partir do estudo de seu cenário político. Por fim, objetiva-se apresentar um estudo mais aprofundado sobre o accountability vertical, e sobre qual seria o papel das instituições do sistema de justiça na concretização de tal instituto. A construção da presente proposta utilizou-se da revisão bibliográfica como técnica de pesquisa.

Palavras-chave: Accountability vertical, Sistema de justiça, Participação social

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the contributions that the institutions of the justice system can make to the implementation of vertical accountability in Brazilian society. Therefore we seek to initially discuss the crisis of representative democracy and the need for greater popular control in Brazilian society. Subsequently, an analysis of accountability term and its various forms will be presented; and also a brief explanation about the Brazilian reality from a study of its political scene. Finally, the objective is to present a more detailed study of the vertical accountability, and what would be the role of the justice system institutions in the implementation of such an institute. The construction of this proposal we used the literature review as a research technique.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Vertical accountability, Justice system, Social participation

INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo está envolvido na discussão acerca da análise da atuação das Instituições do Sistema de Justiça na concretização da noção de *accountability* vertical na sociedade brasileira. Para tanto, o estudo inicia-se pela apresentação da crise do parâmetro da democracia representativa, e pela necessidade de surgimento de novos institutos de controle social pelo cidadão, a partir da perspectiva de um modelo de democracia participativa. Neste tópico, será discutido ainda a problemática referente à necessidade de implementação de meios de controle popular, consagrando, assim, uma participação democrática que não se limite ao ato de votar, mas também e, principalmente, se realize em momento posterior, acompanhando a atividade dos representantes eleitos durante os seus mandatos constitucionais.

Na sequência, se discorrerá sobre a noção do termo *accountability*, diferenciando brevemente os modelos horizontal, social e vertical, com ênfase para esta última modalidade de controle. Nesta oportunidade, será apresentada ainda uma análise da realidade política brasileira, a partir do destaque do clientelismo, do patrimonialismo, dentre outros aspectos relacionados.

No terceiro tópico, considerando-se que o objetivo não é tratar das inúmeras vertentes existentes em torno dos institutos de exercício democrático admitidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, adentra-se à discussão da importância da concretização do instituto do *accountability* vertical na realidade brasileira, e o papel das Instituições do Sistema de Justiça na conscientização dos cidadãos para a necessidade de um maior controle popular dos representantes eleitos.

É cediço que a democracia participativa existente, não obstante o avanço democrático conquistado ao longo da história nacional a partir da promulgação da Constituição de 1988, reveste-se de insuficiência quando contrastada com a efetividade que proporciona. Tal fato justifica a necessidade de atuação das Instituições do Sistema de Justiça na conscientização dos cidadãos sobre a importância do controle e responsabilização dos representantes eleitos pelo sufrágio universal.

A análise do tema se fundamentará essencialmente no método indutivo, tendo em vista que se refere à pesquisa que opera no campo teórico-interpretativo da realidade. Contudo, é importante ressaltar que a adoção do método indutivo, não exclui no desenvolvimento do estudo a utilização do método hipotético-dedutivo, pois certamente se mostrará útil, em determinados momentos, uma dedução demonstrativa do particular a partir

de premissas gerais. A técnica de pesquisa a ser adotada no trabalho será, basicamente, a revisão bibliográfica.

Nesse sentido, o presente estudo pretende apresentar uma reflexão acerca da teoria do *accountability* vertical e a importância da atuação das Instituições do Sistema de Justiça na propagação de seus objetivos na sociedade brasileira; de modo a possibilitar a construção de um espaço público de grande potencial democrático, a partir da garantia de uma participação social mais ativa e qualificada no Brasil.

1. CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A NECESSIDADE DE SURGIMENTO DE UM NOVO PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Wolkmer (2002) ao tratar da crise do modelo de democracia representativa, destaca que se na atmosfera dos séculos XVIII e XIX, a teoria da representação¹ contribuiu para legitimar a consolidação da sociedade liberal-burguesa e o processo de institucionalização de uma democracia formal no Ocidente, a análise, hodierna, da concepção de democracia representativa deve ocorrer num contexto da sociedade globalizada, caracterizada por profundas mudanças sócio-políticas no limiar do século XXI.

Tais alterações sociais, políticas e econômicas têm produzido um ambiente de crítica e discussões sobre revisões dos modelos de democracia representativa, principalmente, para os fins de garantir e incentivar uma maior participação e controle por parte dos cidadãos. Sobre a amplitude da crise da democracia representativa, Wolkmer (2002, p. 87) afirma:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latinoamericanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca. Uma segunda interpretação procura associar o debilitamento do sistema representativo a um fenômeno estrutural mais abrangente de características universais que escapa a uma apreciação interna.

¹ Defendendo esse viés da democracia representativa, Constant (1985, p.23) ao explicar acerca da teoria representativa afirma que: “(...) não é mais que uma organização com a ajuda da qual uma nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer. (...) O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinho. (...) Assim também os povos que, para desfrutar da liberdade que lhes é útil, recorrem ao sistema representativo, devem exercer uma vigilância ativa e constante sobre seus representantes e reservar-se o direito de (...) afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado”.

Considerando-se a realidade brasileira, observa-se que essa crise da democracia representativa se apresenta de forma clara e profunda, sendo inclusive expressa na falta de legitimidade do Poder Legislativo e Executivo e das demais instituições públicas frente à população, que muitas vezes não se compreende representada pelos agentes políticos. Somada a tal situação, tem-se a situação de reiterada passividade social existente no Brasil, o que se dá pela constatação de um fraco exercício de cidadania pelos brasileiros.

Wolkmer (2002) ao analisar as principais causas dessa crise de representatividade, destaca as seguintes: os sucessivos descumprimentos dos programas de governo e das políticas públicas; a proliferação dos fenômenos de corrupção da classe política; o declínio de vastos setores sociais (como saúde, educação, segurança pública, moradia, dentre outros); a complexidade das demandas e a especialização técnica de determinados assuntos; a crise dos grandes discursos de legitimação; e, por fim, a influência dos meios de comunicação.

Como é cediço, a população brasileira a cada mandato é obrigada a aceitar o descumprimento de programas estatais, representado pela ausência de instalação ou pelo cumprimento deficitário de políticas públicas de interesse social, principalmente, nas macro áreas de educação, saúde, mobilidade urbana, moradia e segurança pública. Além disso, tem-se a constatação de uma excessiva carga tributária, que onera a população em diversas esferas, seja no consumo, na renda ou no patrimônio. Tais fatos, aliados aos índices alarmantes de corrupção e impunidade nos crimes de “*colarinho branco*”, tem provocado um descrédito da democracia representativa aos olhos da população, o que gera, conforme já dito, uma crise de legitimidade da democracia representativa. Santos (2010, p. 270) ao analisar o tema em discussão, afirma que:

A democracia representativa constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo. Este máximo não é uma quantidade fixa, é uma relação social. A complementação ou o aprofundamento da democracia representativa através de outras formas mais complexas de democracia pode conduzir à elasticização e aumento do máximo de consciência possível, caso em que o capitalismo encontrará um modo de convivência com a nova configuração democrática, ou pode conduzir, perante a rigidificação desse máximo, a uma ruptura ou, melhor, a uma sucessão histórica de micro-rupturas que apontem para uma ordem social pós-capitalista. Não é possível determinar qual será o resultado mais provável. A transformação social ocorre sem teleologia nem garantia. É esta indeterminação que faz o futuro ser futuro.

Considerando que o sistema representativo já não respondia aos anseios sociais e a democracia indireta parecia inviável, ou seja, a própria realidade da sociedade clamava por um novo modelo democrático, surgiu com grande força a noção de democracia participativa,

com características semidiretas, ou seja, não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade da arena decisória.

Portanto, foi diante de tal crise da democracia representativa, que se mostrou necessário o surgimento e a efetivação de um novo modelo democrático, que possibilitasse um avanço e soluções aos problemas apresentados na democracia representativa. Wolkmer (2002) chama a atenção para o fato de que o avanço nessa reflexão acerca da radicalização do processo democrático para a sociedade, não deve ocasionar a rejeição do paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e reconstruí-lo a partir de uma nova cultura política, calcada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária. Nesse mesmo sentido, Santos (2010, p. 270-271) esclarece que:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidas imunes ao exercício da cidadania.

O conceito de democracia participativa apresenta-se, assim, devido à necessidade de mudança, de um modelo democrático dito por formal, liberal ou burguês, no qual se delegava simplesmente o exercício do poder aos poderes legislativos e executivos, gerando muitas vezes uma divergência entre o interesse do bem de toda a coletividade, para um novo paradigma democrático, calcado numa noção de participação social, cristalizada também num maior controle dos cidadãos frente aos representantes eleitos.

Diante de tal raciocínio compreende-se que a necessidade de uma nova concepção democrática, buscava alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais da interação social, garantindo novos exercícios de democracia e novos critérios democráticos, no sentido de expurgar os mecanismos de exclusão e limitação da cidadania, de modo a combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania. (SANTOS, 2010)

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o exercício da democracia participativa na modalidade semidireta passou a ganhar força no Brasil, retomando o conceito de cidadania no país. E dentre outras razões, foi por isso que essa Carta Constitucional ficou conhecida como a “*Constituição cidadã*”, tendo em vista garantir ampla importância aos anseios democráticos e cidadãos. A partir desse momento histórico, com fundamento na Constituição de 1988, houve uma retomada do conceito de cidadania e um significativo avanço no que tange à transparência exigida dos representantes

eleitos e demais gestores públicos. Isto porque, democracia e transparência são concepções obrigatoriamente conexas, haja vista que a primeira exige como pré – requisito o conhecimento dos cidadãos e das instituições públicas sobre os procedimentos e decisões tomados no âmbito do cenário interno da política nacional.

Com isto, infere-se que para o surgimento de um ambiente efetivamente democrático, é exigido que os representantes eleitos, isto é, que o Poder Público (Executivo e Legislativo) crie um desenho institucional capaz de promover uma gestão fundada na transparência, de modo a propiciar condições de controle pelo representado, bem como o incentive em tal desiderato.

Nesse sentido, pode-se considerar que a mais fundamental peculiaridade da democracia seja sua efetiva condição transformadora e a constante procura de desenvolvimento e aprimoramento de novas instituições capazes de cumprirem com seus princípios fundamentais. Sendo assim, procedimentos são essencialmente as regras do jogo democrático. McGann (2006) entende que as duas qualidades essenciais da democracia, ou seja, a participação e deliberação, são oriundas do processo democrático. Assim, este autor a partir de uma abordagem procedimental da democracia, defende que existirá democracia desde que o procedimento seja respeitado.

Portanto, é imperioso a existência de mecanismos que possibilitem a concretização de um paradigma de democracia participativa, para que a própria representação não acabe com o teor democrático do regime, que por sua vez foram elaborados, na teoria e na prática, além de institucionalizados. Principalmente, no que se refere a instrumentos capazes de consagrar o controle e o acesso democrático ao poder político do Estado, seja pelo cidadão, seja pelas instituições públicas. E é a partir de tal perspectiva, que a concepção de *accountability* tem bastante importância na discussão da teoria democrática.

É nessa conjuntura de busca de um novo paradigma democrático, calcado numa maior participação e controle social, que a perspectiva de *accountability* deve ser compreendida dentro da idéia de Estado, e na sua relação frente à sociedade. Ora, as discussões afetas à relação entre legitimidade do poder, representatividade e *accountability* são fruto de um certo avanço nos valores democráticos, os quais exigem uma maior fiscalização dos representantes pelos cidadãos. E é a partir dessa perspectiva que se constata que as mudanças sobrevindas no aparelho do Estado brasileiro, e que deságuam na exigência de uma maior participação social na contemporaneidade, interessam ao estudo de todas as formas de *accountability*, especialmente à *accountability* vertical, como se demonstrará no decorrer deste estudo.

Nesse sentido, é fácil visualizar nos Poderes — Executivo, Legislativo, Judiciário — a representação do poder do Estado. Assim, sendo o Estado democrático, o poder estatal tem origem no povo, na sociedade, no cidadão. Portanto, em um ambiente democrático, todos aqueles que possuem poder estatal, exercem-no, em verdade, em representação ao poder oriundo, em última *ratio*, do cidadão. E em virtude de estar agindo em representação a um poder que em origem não é seu, mas do cidadão, deve o agente estatal responsabilizasse por todas as ações desempenhadas no exercício de tal *múnus público*, respondendo por elas. É justamente ao tratar dessa responsabilização que é fruto da representação, que se apresentará a noção de *accountability*, entendida muito mais do que simples prestação de contas.

2. A NOÇÃO DE ACCOUNTABILITY E A REALIDADE BRASILEIRA.

Diante da discussão realizada anteriormente sobre a crise do referencial de democracia representativa e da necessidade de surgimento de um novo paradigma democrático calcado na participação social, demonstra-se pertinente iniciar a discussão acerca da noção de *accountability*, tratando temas afetos à etimologia deste termo, das idéias que o fundamentam, das dificuldades para definição do que seja *accountability*, do próprio conceito de tal instituto e das suas modalidades mais empregadas. Será realizada ainda uma análise da noção de *accountability* a partir da realidade brasileira, marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e altos índices de corrupção, que prejudicam o exercício de uma cidadania capaz de gerar um controle social mais efetivo no seio da sociedade brasileira.

Conforme já apresentado, é nítida a dependência mútua entre a democracia e a transparência, vista como requisito para que se efetive um controle social e institucional com o objetivo de responsabilizar os agentes públicos pelas práticas atentatórias ao bem comum e ao Estado Democrático de Direito. Isto porque, quanto maior a participação do cidadão e a pressão social, mais o poder público sentirá o poder de pressão, controle e de ação do “*povo*”, e mais espaços de participação social poderão surgir. E é a partir dessa idéia que se pode discutir a noção de *accountability*, que traz em seu cerne valores tendentes à responsabilização decorrente da representação.

Primeiramente, conforme destaca Campos (1990) não há uma palavra portuguesa que possa traduzir o termo *accountability*, além de inexistir, comparando com outros países, principalmente com Estados Unidos, práticas de *accountability* no Brasil. Robl Filho (2013)

afirma que a dificuldade reside, assim, na apresentação de um conceito que sistematicamente capte todos os elementos e características da noção de *accountability*².

Entretanto, não obstante tais obstáculos linguísticos e semânticos entende-se que essas barreiras podem ser transpostas, em virtude do debate já travado tanto internacionalmente quanto nacionalmente sobre a noção de *accountability* (ROBL FILHO, 2013). A concepção de *accountability* tem se apresentado como importante elemento de discussão nas democracias modernas, que são marcadas pela exigência de uma maior participação social, em virtude da expectativa de que os agentes estatais sejam responsáveis perante à sociedade por todos os seus atos³.

Não obstante a dificuldade de conceituação etimológica da palavra em português, conforme acima explicitado, a noção do termo *accountability* reporta-se à ideia de obrigação que os integrantes dos órgãos representativos possuem de prestar contas para fins de garantir o controle de suas respectivas gestões. Sobre a concepção de *accountability*, Robl Filho (2013, p. 101 - 102) pondera o seguinte:

A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão da categoria *principal* (mandante) e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação).

(...)

Dentre inúmeras interações sociais nas instituições democráticas as relações entre *principal* possuem um relevo especial. O agente é uma pessoa física ou jurídica que deve agir no interesse do *principal*. De outro lado, aquele, por mais que esteja obrigado a concretizar os interesses deste, também possui os seus próprios interesses.

Em uma democracia, o mandante (*principal*) mais relevante é o povo, o qual exerce sua soberania de diversas formas, no entanto a mais comum nas democracias constitucionais contemporâneas é a eleição.

A partir de tais elementos, pode-se entender que *accountability* reflete essa noção de controle, de fiscalização das ações políticas, sendo que tal controle pode ser exercido entre os próprios poderes (ou seja, entre instituições), por meio do sistema de freios e contrapesos (*check and balance*), através de uma visão pautada pela horizontalidade em que não há um

² Etimologicamente, a palavra *accountability* refere-se com uma específica questão financeira e contábil (*financial accountability*) e com narrativas (*narrative accountability*). O primeiro termo relaciona-se ao processo de escrituração que torna possível a compreensão de fatos e de ações por terceiros nas questões financeiras. E, por sua vez, a narrativa é um modo de justificar ações, fatos e atitudes por meio de um objetivo ou finalidade. (SCHEDLER, 1999)

³ Arato (2002), ao analisar a relação de hiato entre cidadão e governo, destaca que o cidadão moderno reposiciona o governante potencial das repúblicas passadas não somente por ser a fonte de sua legitimidade, mas também por ser portador dos mesmos direitos, inferindo que a precondição mais relevante para que um sistema de *accountability* realmente se concretize é a participação dos cidadãos nos espaços públicos democráticos e na sociedade civil. Com isto, para esse autor, *accountability* é um princípio que pode dar sentido à noção de soberania popular em um regime de democracia representativa; enfim, uma dimensão crucial das democracias modernas.

desnível entre o fiscalizador (ou controlador) e o fiscalizado (controlado). Por outro viés, mas igualmente fundado na concepção de controle, a *accountability* pode ser vertical reverberando a noção de fiscalização pelos cidadãos, marcada pela existência de hierarquia, já que o principal ator é consideravelmente mais fraco que o agente, facilmente constatada na relação eleitores-eleitos (políticos)⁴. Ao discutir a importância de *accountability*, Przeworski (2006, p. 40) destaca:

Muitos dos problemas que surgem quando se criam instituições do Estado devem-se ao fato de os políticos eleitos e os burocratas nomeados terem interesses e objetivos próprios. Não digo que todos os funcionários públicos sejam motivados por interesses particulares. Sei que há muitos que se preocupam com o bem-estar público; na verdade, temos bons motivos para crer que muitos funcionários ingressam no serviço público porque desejam servir à população. O funcionamento das instituições, entretanto, não pode depender da boa vontade de quem trabalha nelas.

Na concepção apresentada por Schedler (1999), na qual são relacionadas três elementos necessários à efetivação do *accountability* — informação, justificação e punição —, sendo que as duas primeiras referem-se ao que o autor denomina *answerability*, ou seja, a obrigação dos detentores de mandatos públicos (agente *accountable*) informarem, explicarem e responderem pelos seus atos; e a última concerne à capacidade de *enforcement*, que significa a capacidade do(s) *principal(s)* e do(s) agente(s) com competência para tanto, de impor sanções e perda de poderes àqueles que violarem os deveres públicos.

Na concepção defendida por Mainwaring (2003), o termo *accountability* englobaria as relações em que uma agência pública ou um agente público tem, formalmente (por lei ou por decreto), que responder por suas ações a um outro ator. Neste conceito presume-se a existência de uma rede de prestação de contas, abrangida pelas agências de controle e o Judiciário, formalmente encarregados de supervisionar ou aplicar sanções.

Accountability, em síntese e considerando um conceito aproximado, pode ser compreendida como a transparência dos governantes na prestação de contas e, também, na responsabilização destes mesmos governantes pelos seus atos (PINHO; RAUPP, 2011). A partir dessa noção, a *accountability* teria fundamento na relação entre o Estado e a sociedade, consagrada pelo desenvolvimento democrático e, partindo desta emergência governante-governado que a *accountability* pode ser entendida como um processo de controle, que se estende ao longo do tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de

⁴ É importante destacar que não é possível encontrar na literatura um consenso na conceituação de *accountability*, principalmente, no que tange aos seus elementos e características. Por isso, os diversos conceitos enfatizam diferentes aspectos, que, em alguns casos, são até mesmo conflitantes.

outro, os cidadãos organizados politicamente e as Instituições. (LOUREIRO; ABRUCIO, 2002)

Diante de tais concepções, pode-se afirmar que vários autores ressaltam que o *accountability* é um tema central no atual debate que gira em torno dos novos paradigmas democráticos, pois se considera que uma boa democracia é aquela que possui eficientes mecanismos de prestação de contas (O'DONNELL, 2009).

Ademais, para que a *accountability* se concretize na prática, são necessários os controles; dados confiáveis e disponíveis; bem como, transparência das ações governamentais e de gestão pública. O presente debate está fundamentado na importância que existe na construção de mecanismos mais efetivos de *accountability* e a efetividade do governo (produzir resultados), isto é, na busca pelo equilíbrio entre a necessidade de efetivar os desejos dos cidadãos e o respeito às leis. Isto porque, ao se compreender que o caráter democrático da política moderna está adstrita à garantia de direitos, não somente dos direitos políticos, mas também de direitos sociais, exige-se que o poder seja exercido no sentido de promover e ampliar tais direitos. Deste modo, a prestação de contas é vista como um instrumento para garantir que o Estado efetive suas políticas públicas dentro dos limites da legalidade.

No debate trazido por O'Donnell (1998) é apresentada uma outra abordagem, ao diferenciar os tipos de prestação de contas segundo categorias de *accountability* vertical e horizontal. De acordo com esse autor, em uma democracia o agente público está submetido a três tipos de *accountability*, dois de cunho vertical: o eleitoral, em que os eleitores fazem suas escolhas; e o societal, em que grupos mobilizam o sistema legal para suas demandas em relação à prevenção, reparação ou punição de ilegalidades. E um horizontal: este, exercido por instituições do Estado devidamente encarregadas da prevenção, reparação e punição de ações ilegais cometidas por agentes públicos. Ele afirma que enquanto o primeiro tipo, que diz respeito à realização de eleições livres, é fundamental em um sistema democrático, os outros dois podem funcionar como dispositivos capazes de indicar a qualidade de uma democracia.

Assim, compreende-se que as relações de *accountability* vertical acontecem entre povo e Estado, enquanto que as relações de *accountability* horizontal entre agente estatais (ROBL FILHO, 2013). Para fins deste estudo, considera-se três formas de *accountability*, o vertical ou vertical eleitoral, que ocorre no âmbito das eleições; o horizontal, realizado entre

instituições; e o social ou vertical não eleitoral, concretizado a partir do controle exercido por associações, mídia e outros atores sociais⁵.

Assim, a *accountability* é multidimensional, mas pode ser compreendida a partir de três modalidades básicas: o primeiro, vertical, estabelece a prestação de contas dos representados mediante o voto dos cidadãos nas urnas, em períodos regulares estabelecidos no tempo (ROBL FILHO, 2013). Deste modo, o *accountability* vertical caracteriza-se pela coadunação em torno da prestação de contas e conseqüentemente a sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória, ou seja, a reeleição.

Em segundo, tem-se o *accountability* horizontal que trata do controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo. Ele se concretiza por meio da mútua fiscalização entre os poderes ou entre estes e os respectivos órgãos públicos. Outro exemplo dessa modalidade seria o controle realizado pelos Tribunais de Contas, em que estas instituição possuem poderes para realizar ações de fiscalização e, se for o caso, impor sanções aos transgressores. Sobre o fundamento da *accountability* horizontal, Robl Filho (2013, p. 119) destaca

Na *accountability* horizontal em Estados Democráticos de Direito, os agentes estatais, que de maneira direta ou indireta possuem legitimidade estabelecida por uma relação com o povo, limitam-se mutuamente. Esse modelo de *accountability* encontra-se na tradição do governo responsável e equilibrado.

Nesse sentido, a *accountability* vertical difere da horizontal no fato de que, nesta última, o controle é exercido pelos próprios poderes Legislativo, Executivo e Judiciário por meio do sistema denominado *check and balances*, entendido como freios e contrapesos⁶.

Por fim, a noção de *accountability* vertical (ou *accountability* social), para O'Donnel (1998), compreende as associações e movimentos da sociedade civil e mídia que têm o

⁵ Sobre tal questão, é importante destacar que O'Donnel (1998) considera inapropriado limitar o conceito de *accountability* vertical às eleições como fazem alguns autores. Pois, muitas ações podem ser realizadas, individualmente ou coletivamente, nos intervalos das eleições, ações essas normalmente voltadas à reparação, interrupção ou sanção de ações ou omissões de eleitos e agentes não eleitos. Para esse autor, em países da América Latina, onde a *accountability* eleitoral é um tanto quanto fraca, a versão social se torna fundamental para a democracia. Para ele, as eleições estão longe de ser um mecanismo suficiente para garantir que os governos ajam de forma a maximizar o bem-estar dos cidadãos. Tendo em vista que os governos tomam milhares de decisões que afetam esses cidadãos, enquanto estes possuem como único instrumento as eleições, e é impossível controlar milhares de alvos com um único instrumento. Estabelecidas essas distinções, O'Donnel infere que todos os tipos de *accountability* são relevantes, principalmente a eleitoral, já que sem ela a própria democracia estaria comprometida.

⁶ Pode-se entender que na *accountability* horizontal a relação instaurada percorre os próprios poderes estatais, sem, contudo, haver a participação direta do cidadão. De outro lado, a *accountability* vertical igualmente remete à ideia de controle, mas, desta vez, o controle emerge do povo, ou seja, o próprio cidadão controla os políticos e as ações governamentais, por meio das eleições.

objetivo de expor à luz os delitos praticados pelo governo e até mesmo acionar as agências horizontais. Tal ação se concretizaria através de recursos institucionais (acionando os mecanismos legais) e não institucionais (mobilização social e revelação de fatos comprometedores).

Segundo Robl Filho (2013), a análise sobre o *accountability* horizontal estimulou o debate sobre outra forma de *accountability*: a social. Para esse autor, essa modalidade ocorre na relação de parte da sociedade civil sobre os agentes estatais eleitos e não eleitos, sendo um de tipo de *accountability* vertical (não eleitoral). Assim, parte do povo (*principal*) exige informações e explicações dos agentes, porém a sanção ou prêmio não acontece de forma direta pelas eleições.

Fato importante a ser destacado é que conforme relatório do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2006), a concretização do valor político da *accountability* depende da realização de dois elementos. O primeiro relaciona-se ao desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, e o segundo é a necessidade de construção de instrumentos institucionais capazes de garantir o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o mandato.

Nesse sentido, *accountability* pode ou não ser democrática. Pois, o que lhe dá tal característica é o seu desenho institucional e o modo de realização que assinala pelos princípios democráticos, como constitucionalismo, legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, igualdade, segurança jurídica, eficácia do sistema de direitos individuais, coletivos, sociais e culturais, participação social, pluralidade, independência do juiz, etc.

Diante dessa explanação acerca da noção de *accountability*, faz-se necessária uma breve análise acerca da realidade brasileira, no que concerne a sua estrutura político social, enfatizando o patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção, que são mecanismos causadores da ineficiência democrática e do baixo grau de “*responsabilização*” (baixa qualidade representativa e impunidade). A partir dessa discussão será possível se perceber a importância da efetivação de uma *accountability* na sociedade brasileira.

Schwartzman (1988) afirma que a realidade brasileira seria melhor compreendida a partir de um referencial weberiano de patrimonialismo, haja vista que no Brasil existem elementos não baseados em relações de classe que são extremamente importantes para o entendimento do poder, tais como, estruturas de poder local e regional baseadas em lideranças tradicionais, ainda poderosas, que não seguem os ditames das estruturas de classe e das

sociedades modernas, industriais. Sendo assim, no presente estudo, utilizou-se um referencial weberiano, a respeito do tipo de dominação patrimonialista.

Na conceituação de Weber, o patrimonialismo constitui uma forma de dominação tradicional, caracterizada pela organização do poder político de forma análoga ao poder doméstico do governante. Despojado de sua dimensão pública, o poder, nos moldes do patrimonialismo, constitui um direito próprio (do soberano), apropriado como qualquer outro objeto de sua propriedade. (FAORO, 1993)

Para Faoro (1993), a única constatação que resta desta tradição, deve-se a assertiva de que onde o patrimonialismo impera naqueles âmbitos institucionais, o indivíduo age “*privatizando a coisa pública*”, não distinguindo a separação necessária entre a esfera individual e a pertencente a toda uma coletividade. Assim, nunca há a realização em sua completude dos desígnios de ordem coletiva, aos quais o Estado se presta em essência a proteger. Nesses casos, sempre prevalece o sistema de clientela, muito mais do que na existência de partidos, que propõem valores e visões do mundo. Nesta ordem conjuntural, a acomodação e a corrupção tornam-se práticas comuns, não florescendo valores republicanos no seio da sociedade política, além de repelir definitivamente qualquer resquício de cidadania que possa subsistir da relação sociedade civil e Estado

Nesse sentido, constata-se que o Estado brasileiro, de um modo geral, desenvolveu-se sob a forte influência de uma lógica patrimonialista, fruto da herança cultural lusitana. Isto porque, no período colonial brasileiro, o Estado submeteu-se a um modelo patrimonialista e centralizador, no qual o poder estatal sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. A partir desta lógica patrimonialista não foi possível se definir limites claros entre o público e o privado, usando-se, como moedas de barganha política, terras e cargos públicos. Portanto, observa-se que a administração pública oriunda desse processo, pautou-se mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a própria sociedade.

Esse cenário fez com que vícios e práticas clientelistas, nepotistas, e centralizadoras, influenciasse o desenvolvimento do perfil político administrativo brasileiro: um modelo de administração pública patrimonial. Outro ponto importante é sobre a relação da política clientelista e a corrupção, pois as várias formas de costumes clientelista são intimamente ligadas a práticas de corrupção, como a privatização e a desregulação do setor público⁷.

⁷ Vários portais de transparência já foram criados em diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal). Contudo, tão somente a criação de mecanismo que possibilitem o acesso sem a sua efetiva aplicabilidade, não supre a expectativa social por transparência, justamente porque a corrupção e a má utilização

É diante dessa situação que a *accountability* possui relevância nos debates acerca do patrimonialismo e de um parâmetro de democracia participativa, por defender um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas. (MIGUEL, 2005)

Trazendo essa análise para a perspectiva atual, tem-se que a construção de uma cultura de participação na população brasileira, que possibilitasse uma postura mais ativa, advinda de cidadãos capacitados para discutir e influenciar os principais temas da agenda pública, a partir de parâmetros fundados nos interesses comuns, garantiria uma perspectiva verdadeiramente democrática a nossa sociedade, o que geraria uma reforma na organização política do país, em razão de um controle social qualificado, marcado pelo *accountability*, principalmente, na sua modalidade vertical (eleitoral).

3. ACCOUNTABILITY VERTICAL (ELEITORAL) E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO POPULAR.

Przeworski (1999) afirma que a eleição periódica, livre e pautada no sufrágio universal é a principal maneira do povo controlar os governantes no modelo democrático hodierno. Através das eleições, surgem o mandato (programa) e a *accountability* eleitoral⁸ como instrumentos para que os governos atuem de acordo com os interesses dos cidadãos. Sobre a relação de controle por meio das eleições, Robl Filho (2013, p. 110) pondera:

Em outras palavras, por mais que uma minoria exerça atos de governo e legisle nas democracias constitucionais, as eleições e a participação da sociedade civil apresentam demandas de interesses populares que os agentes necessitam levar em consideração e buscar efetivação. De outro lado, não se pode negar que há necessidade de pensar outros instrumentos além das eleições para premiar ou punir agentes eleitos nas democracias constitucionais, assim como desenvolver instituições e mecanismos que permitam uma maior participação da sociedade civil nas decisões estatais.

É cediço que o processo eleitoral é o ponto de partida de qualquer governo democrático, pois, através das eleições busca-se efetivar, a um só tempo, o princípio da soberania popular e o controle dos governantes, tendo em vista que os eleitos precisam, de tempos em tempos, prestar contas de seus atos aos cidadãos. Contudo, como foi destacado

das verbas e recursos públicos ainda possuem índices alarmantes, constituindo, pois, em obstáculo ao desenvolvimento nacional, reverberando tanto nas atividades econômicas quanto na qualidade de vida da população brasileira.

⁸ O termo *accountability* vertical usado no presente item se refere ao *accountability* vertical eleitoral, que é mencionado por O'Donnell.

acima, um bom resultado democrático não depende somente do sufrágio popular. *A priori*, necessita-se que sejam garantidas condições básicas para a sua realização: liberdade de expressão e de reunião; tolerância entre opiniões divergentes – com exceção daquelas que são contra os próprios princípios da democracia –; fornecimento de informações aos cidadãos; estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econômico e delimitem uma situação de relativa igualdade entre os concorrentes; e, garantia do próprio direito de voto a todos os cidadãos.

Assim, na perspectiva da *accountability*, as eleições funcionam como instrumentos para responsabilizar os governantes no que concerne a suas ações realizadas durante o mandato ou inclusas no seu programa político. Deste modo, como a noção da *accountability* relaciona-se à contínua prestação de contas pelos governantes, então é preciso que exista meios para fiscalizá-los durante seus mandatos. Portanto, os controles no decorrer do mandato necessitam de transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade dos cidadãos ativarem os mecanismos de responsabilização por meio das eleições.

Przeworski (2006) afirma que a *accountability* vertical se dá quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os interesses da população ou quando o representante escolhe um conjunto de políticas necessárias para a reeleição. Para O'Donnell (2009), a *accountability* vertical tem nas eleições seu principal canal, ao lado das reivindicações sociais. Em hipótese, por meio das eleições, razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem premiar ou punir um mandatário, votando ou não a seu favor.

É importante ressaltar que caso os cidadãos não estejam aptos a controlar os governantes obrigando-os a seguirem seus mandatos, talvez possam ser capazes de controlá-los se os governantes souberem que terão de prestar contas a eles. Os governos “*accountable*” são aqueles em que os cidadãos podem aferir se os agentes estatais estão ou não cumprindo com seu papel de modo correto. De acordo com essa lógica, os representantes que se comportam conforme o interesse público são reeleitos, e os que não agem com uma boa conduta, não o são. Assim, a representação por *accountability* vertical ocorre quando os eleitores votam em manter os representantes que atuaram conforme o interesse público, seguindo valores democráticos e republicanos; e quando os representantes escolhem políticas necessárias para serem reeleitos.

Não obstante a ressalva de que o voto por si não é capaz de induzir uma boa prática democrática, devendo existir outros meios – como a *accountability* horizontal e vertical social –; na teoria da escolha social, a instituição do voto é um elemento essencial porque tem-se que

considerar o voto como princípio elementar e premente à democracia. É em torno do voto que se configura a participação popular – não somente por ele -, pois pode-se observar que é a partir do voto que se agrega e se democratiza as escolhas coletivas.

Para Campos (1990) a concepção de *accountability* está intimamente relacionada à ideia de cidadania organizada, o que justifica a carência do conceito e do exercício do controle vertical no Brasil. Ela afirma que para se efetivar o controle sobre o Estado, é necessária a organização social para a defesa dos interesses públicos e privados da coletividade, pois, “*a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil*”. (CAMPOS, 1990, p. 6)

Arato (2002) defende que sem a atividade política dos cidadãos, não apenas limitados numa diminuta participação do processo político por meio do exercício de votar e, sim, afeitos às instituições deliberativas democráticas e a própria sociedade civil, não existirá um sistema de *accountability*.

A Constituição Federal de 1988 no § 2º do art. 74, estabelece o controle social ao legitimar, para qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato, o direito de denunciar irregularidades ao controle externo dos Tribunais de Contas. Por meio dessa contraposição de forças consagradas da Constituição, de prestar e de tomar as contas, constata-se o caráter democrático do Estado, refletindo a importância do permanente diálogo Estado-sociedade para desenvolvimento da democracia num espaço no qual o que é público é de todos, razão mais que suficiente para que toda a sociedade e cada cidadão por si assumam o compromisso de acompanhar as ações de caráter público ou de interesse comum, e por meio das eleições realizem o julgamento de seus representantes, concretizando, assim, a *accountability* vertical.

É sabido que o princípio democrático não é fácil de ser atingido. Deste modo, para sua concretização é imprescindível que agentes estatais eleitos e as instituições públicas proporcionem condições de amplitude da democracia participativa e da consequente *accountability* vertical, - não se limitando ao voto é claro -, posto que é necessário subsistir o controle do cidadão durante todo o mandato dos representantes eleitos, para que se possa realizar um controle por meio das eleições de forma qualificado e eficiente. Acerca da análise da participação social no Brasil, Robl Filho (2013, p. 184) afirma:

A participação popular brasileira e sua sociedade civil são frágeis. Em razão do populismo e do autoritarismo, não há tradição de as organizações civis constituírem-se em atores políticos relevantes, que canalizam reivindicações de parte da população. Assim, apenas as eleições, quando elas não são restritas por governos

autoritários, são instrumentos de *accountability* vertical, fato insuficiente para a construção de uma visão mais ampla da *accountability* e da democracia.

Diante dessa realidade de fraca participação social e de fiscalização da sociedade civil e de problemas de *accountability* interna dos órgãos, surgem grandes possibilidades para desvios dos representantes legais da moralidade pública, pautada pelos parâmetros republicanos e democráticos. Isso pode ser visto no Brasil ao se constatar que os cidadãos não são respeitados por grande parte dos agentes estatais. (CAMPOS, 1990)

Também os partidos políticos, por sua vez, são poucos institucionalizados e sem ideologia definida. Somado a isso e em consequência desta realidade, os políticos brasileiros utilizam os partidos de acordo com os seus interesses imediatos, permutando com facilidade de legenda. Nesse sentido, constata-se que é de fundamental importância, dentre outras ações necessárias, um exercício mais efetivo da *accountability* vertical por parte dos cidadãos brasileiros, utilizando as eleições com instrumento para premiar os agentes políticos com a reeleição ou não, julgando seus mandatos, seus programas, acompanhando e fiscalizando os mandatos políticos.

É sabido que para que exista condições favoráveis para tal avanço na cidadania e no controle popular, tão exigidos para a concretização da *accountability* vertical, é necessário um desenvolvimento de uma série de fatores que são pré – requisitos para uma qualificação do eleitorado, entre eles pode-se citar como preponderantes, um alto nível de educação da população; ampla publicidade das informações concernentes às decisões políticas e administrativas⁹; existência de mídias independentes; e, um alto grau de *accountability* horizontal.

A realidade normativa, social e política após a promulgação da Constituição Federal de 1988 são totalmente diferentes. Tais fatos impõem uma releitura de algumas ideias acerca do instituto da *accountability* no Brasil apresentadas, inicialmente, por Anna Maria Campos. Inicia-se o debate sobre a mudança das instituições brasileiras pelas prescrições consagradas nas normas constitucionais de 1988 e na *accountability* no Brasil. (ROBL FILHO, 2013)

Dentre tais pré – condições, pode-se citar uma mudança de atitude por parte das instituições públicas, principalmente, daquelas que integram o Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia e órgãos da segurança pública), para que possam tanto desenvolver uma *accountability* horizontal mais efetiva, quanto

⁹ Robl Filho (2013, p. 191) destaca que: “O princípio da publicidade é essencial para o exercício da *accountability*. Sem informações sobre as ações dos agentes estatais, não é possível avaliá-los e aplicar as sanções cabíveis”.

contribuírem para o desenvolvimento de uma noção de *accountability* vertical no seio da sociedade brasileira. Tal iniciativa propiciaria o surgimento de um ambiente democrático fértil para o crescimento da concepção de *accountability* vertical no eleitorado brasileiro, a partir da conscientização acerca desse importante instrumento de controle dos agentes estatais.

O desenho institucional não é o único elemento que exerce influência sobre a confiança dos cidadãos nas instituições. Há, sobretudo, sua justificação normativa, se os cidadãos constatarem que as instituições públicas são eficientes no desempenho de suas atribuições. A ausência e mesmo a fragilidade de instrumentos de controle é determinante, assim, se observa-se que a confiança dos cidadãos é fundamentada em sua percepção em relação ao desempenho institucional. (MOISÉS, 2008).

É importante destacar que a experiência empírica demonstra que instrumentos modernos e democráticos de *accountability* são introduzidos na estrutura do Estado brasileiro, porém, na maioria das situações, há uma distorção da *práxis* de tais mecanismos. Mesmo tomando formas diferentes, todos eles comungam a preservação, em maior ou menor grau, de características conservadoras e pouco democráticas. Considerando tal realidade, há a necessidade de ser dada maior atenção ao tema da *accountability*, principalmente a de caráter vertical, na sociedade brasileira, mais precisamente dos elementos que impõem resistência às inovações e à concepção institucional dessas agências em maior conformidade com um modelo mais democrático.

É nessa perspectiva, que defende-se que as Instituições do Sistema de Justiça têm muito a contribuir ao desenvolvimento da noção *accountability* vertical na sociedade brasileira, seja por garantir o desenvolvimento efetivo desta, por meio do acesso às informações que devem ser públicas, da lisura do pleito eleitoral, e, principalmente, pela tomada de atitudes no sentido de contribuir para a difusão da idéia da *accountability* vertical nos cidadãos. Tal fato pode se dá pela atividade diária dos agentes dessas Instituições, como pela incorporação às suas atividades ordinárias de ações educativas (realização de audiências públicas; inserções na mídia; criação de programas e campanhas institucionais; atividades acadêmicas; dentre outras), capazes de conscientizar o eleitorado sobre a importância da concretização da noção de *accountability* vertical na realidade brasileira.

As ações dessas Instituições do Sistema de Justiça podem contribuir para o surgimento de um novo paradigma de cidadania, não reduzido ao ato de votar, no qual seja destacada a necessidade de controle durante todo o mandato dos agentes eleitos, de modo a utilizar a importante ferramenta do voto para fins de premiar ou punir os candidatos a cargos

eletivos. Instigando a busca por informações no seio da população e a importância e reflexos do ato de votar, bem como destacando que a cidadania não deve se limitar a tal ato, de modo a difundir a necessidade do exercício de um controle por todo o mandato, para que nas eleições, o eleitorado brasileiro possa efetivamente impor um *accountability* vertical e assim dar densidade à democracia no Brasil.

É importante ressaltar que no desenvolvimento da democracia no Brasil, a mudança de postura pelas Instituições Públicas é preponderante, e principalmente daquelas que integram o Sistema de Justiça, tendo em vista o nível de autonomia e independência que gozam e pelo papel de destaque que a elas foi imposta na Constituição de 1988. Sendo assim, diante das promessas constitucionais, é de suma importância que essas Instituições assumam a tarefa de desenvolvimento dos valores republicanos e democráticos apresentados na nossa Constituição e incrementem às suas atividades principais, ações tendentes à educação em direitos, dirigida à população usuária de seus serviços públicos.

É comum compreender a política democrática como simples consequência do jogo eleitoral. Este aspecto é basilar para o regime democrático, mas não o esgota. Isto porque, primeiramente, o processo de disputa eleitoral não se resume à soma de preferências, pois ele depende fundamentalmente da qualidade do debate. Portanto, é relevante fortalecer as regras que possam contribuir à disseminação da informação, ao aperfeiçoamento da discussão das principais políticas públicas e ao maior equilíbrio entre as candidaturas em competição – para que o dinheiro ou o monopólio da comunicação não determine a escolha dos eleitores. O processo de desenvolvimento das opiniões, nos demais espaços em que ele ocorre – escola, empresa, família, etc. –, também devem ser um ambiente para fortalecer valores vinculados ao aprendizado democrático junto às decisões dos governantes.

Vismona (2001, p. 15) ressalta que: “*o fortalecimento da democracia está intimamente relacionado à modernização do Estado mediante a criação de instrumentos que facilitem a participação do cidadão na construção das políticas públicas*”. Deste modo, compreende-se que o Estado Democrático deve prover mecanismos legais e estruturais que possibilitem e incentivem a prática cidadã, e a ação das Instituições do Sistema de Justiça no desenvolvimento da noção de *accountability* vertical no seio da sociedade brasileira contribui com tal desiderato.

A Constituição Federal de 1988 ao positivar a participação popular como instrumento de controle do poder público, tem por objetivo superar o déficit de legitimação democrática com a promoção da desburocratização, transparência e qualidade na prestação

dos serviços públicos por intermédio e iniciativa do cidadão, através de um controle permanente por parte do indivíduo visando à consagração do princípio democrático.

Nessa perspectiva, infere-se que a participação da sociedade civil representa um indicador fundamental para a democratização e para seu desenvolvimento. Com isso, os instrumentos de participação existentes, como a *accountability* vertical, devem ser compreendidas como processos emancipatórios que criam caminhos para novos modelos de desenvolvimento social e democratização da nossa sociedade, pela criação de espaços de deliberação aptos a influenciar e pressionar para que os agentes estatais cumpram com fins democráticos e republicanos, garantindo o atingimento dos interesses coletivos, com a promoção de serviços sociais de qualidade e de acesso a todos. Ademais, cabe destacar que a participação social enquanto prática educativa, possibilita aos indivíduos uma capacitação para intervenção nas questões em pauta, proporcionando a formação de cidadãos interessados nos assuntos coletivos e de política nacional.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a discutir o papel das Instituições de Justiça no desenvolvimento de uma noção de *accountability* vertical na sociedade brasileira. A relevância dessa discussão surge da constatação da crise do paradigma da democracia representativa, que se expressa na falta de legitimidade do Poder Legislativo e Executivo e das demais instituições públicas frente à população, a qual inúmeras vezes não se sente representada pelos agentes políticos. Tal situação conclama a necessidade de surgimento de um novo paradigma democrático, capaz de apresentar um avanço e uma solução aos problemas existentes na democracia representativa, ao garantir, principalmente, um instrumento de participação social.

É importante destacar que o Estado brasileiro carece de diretrizes claras, explícitas de como objetiva aumentar o nível de transparência e participação popular na gestão pública e consequente do controle dos agentes públicos, o que justifica o porquê o Brasil ainda apresenta elevados níveis de corrupção e divulgação quase que diária de uma nova afronta os princípios republicanos, gerando, conseqüentemente, o enfraquecimento da democracia e da noção de *accountability*, em especial, a vertical.

A partir da organização dos diferentes interesses, a possibilidade de controle e cobrança do governo pelo cidadão daquilo que tem direito torna-se mais ampla, uma vez que o desenvolvimento da consciência desta possibilidade de controle e cobrança governamental

popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, assim, para a *accountability* do serviço público. (CAMPOS, 1990)

O afastamento de obstáculos que impedem o acesso à informação pelo cidadão, possibilita o controle dos cidadãos sob os diferentes ângulos, mas, mais que isso, torna iminente a necessidade da divagação da noção de *accountability* vertical e ampliação dos institutos, que possibilitam a responsabilização como forma de controle dos atos dos representantes não só no momento do voto, mas, também, durante o tempo em que exercer o mandato eletivo em nome dos representados.

Quando uma instituição não funciona bem, não é apenas o seu desempenho que está em jogo, mas a não realização de valores que, por sua vez, afetam a relação dos cidadãos com o sistema político, neste caso, os valores de um governo democrático. “*A ideia é que instituições não são instrumentos neutros de realização de interesses e de preferências, mas correspondem a escolhas normativas da sociedade sobre como processar seus conflitos constitutivos*” (MOISÉS, 2008, p.15). As instituições asseguram a qualidade dos procedimentos democráticos e envolvem a percepção sobre se o sistema político funciona de acordo com os ideais democráticos e republicanos.

Portanto, uma mudança de postura das Instituições do Sistema de Justiça contribuirá para o surgimento de um novo modelo de cidadania, que não se limita ao ato de votar, mas que ressalta a importância do controle através de todo o mandato dos agentes eleitos, de modo a utilizar a importante ferramenta do voto para fins de premiar ou punir os candidatos a cargos eletivos. Este incremento às atividades ordinárias das Instituições do Sistema de Justiça, instigaria a busca por informações no seio da população e a importância e os reflexos do ato de votar, ressaltando que a cidadania não se deve reduzir a tal ato, mas deve se expressar pelo acompanhamento e pelo controle de todo o mandato, para que nas eleições o eleitorado brasileiro possa efetivamente impor uma *accountability* vertical (eleitoral), e assim garantir um sistema político realmente democrático e republicano no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, A. **Representação e soberania popular e accountability**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

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

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada a dos modernos**. In: Filosofia política 2. Porto Alegre: L&PM, 1985.

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. Revista USP. São Paulo, n. 17, 1993.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e accountability: Análise das reformas fiscais no Brasil. Em: **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 2)**. Coleção Gestão Pública, volume 7. Brasília, 2002.

MAINWARING, Scott. “*Introduction: Democratic Accountability in Latin America*”. Em: MAINWARING, Scott [e] WELNA, Christopher (orgs). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003.

MCGANN, A. **The Logic of Democracy, Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection**. Ann Harbor: Michigan University, 2006.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MOISÉS, José A. **Cultura política, instituições e democracia**. Lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, no 66, pp. 11-43, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa**. *Journal of Democracy en Español*. Instituto de Ciencia Política, Pontífice Universidad Católica de Chile, v.1, p. 7-23, jul. 2009.

_____. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, n. 44, p. 27-54, 1998.

PINHO, Jose Antônio Gomes de; RAUPP, Fabiano Maury. **Construindo a Accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina**. Cadernos Ebape FGV, Rio de Janeiro, v. 9, nº 1, artigo7, Mar 2011. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/site/>>. Acesso em 10 nov. 2014.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x mandante*. *In*: PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-modernidade**. 13.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIA-MOND, L. & PLATTNER, M. F. (eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: L. Rienner, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

VISMONA, Edson Luiz (org.). **A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Do Paradigma Político da Representação à Democracia Participativa**. Sequência: nº 42, 2002.