V CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI

Copyright © 2017 Federação Nacional Dos Pós-Graduandos Em Direito

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

Diretoria – FEPODI
Presidente - Yuri Nathan da Costa Lannes (UNINOVE)
1º vice-presidente: Eudes Vitor Bezerra (PUC-SP)
2º vice-presidente: Marcelo de Mello Vieira (PUC-MG)
Secretário Executivo: Leonardo Raphael de Matos (UNINOVE)
Tesoureiro: Sérgio Braga (PUCSP)
Diretora de Comunicação: Vivian Gregori (USP)
1º Diretora de Políticas Institucionais: Cyntia Farias (PUC-SP)
Diretor de Relações Internacionais: Valter Moura do Carmo (UFSC)
Diretor de Instituições Particulares: Pedro Gomes Andrade (Dom Helder Câmara)
Diretor de Instituições Públicas: Nevitton Souza (UFES)
Diretor de Eventos Acadêmicos: Abimael Ortiz Barros (UNICURITIBA)
Diretora de Pós-Graduação Lato Sensu: Thais Estevão Saconato (UNIVEM)
Vice-Presidente Regional Sul: Glauce Cazassa de Arruda (UNICURITIBA)
Vice-Presidente Regional Sudeste: Jackson Passos (PUCSP)
Vice-Presidente Regional Norte: Almério Augusto Cabral dos Anjos de Castro e Costa (UEA)
Vice-Presidente Regional Nordeste: Osvaldo Resende Neto (UFS)
COLABORADORES:
Ana Claudia Rui Cardia
Ana Cristina Lemos Roque
Daniele de Andrade Rodrigues
Stephanie Detmer di Martin Vienna
Tiago Antunes Rezende

A532

Anais do V Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização FEPODI/ CONPEDI/ UFMS

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: FEPODI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-396-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Ética, Ciência e Cultura Jurídica.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2.Ética. 3.Ciência. V Congresso Nacional da FEPODI (5. : 2017 : Campo Grande - MS).

CDU: 34

FEPODI

www.fepodi.org.br

V CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI

Apresentação

Apresentamos os Anais do V Congresso Nacional da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, uma publicação que reúne artigos criteriosamente selecionados por avaliadores e apresentados no evento que aconteceu em Campo Grande (MS) nos dias 19 e 20 de abril de 2017, com apoio fundamental do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Variadas problemáticas jurídicas foram discutidas durante o evento, com a participação de docentes e discentes de Programas de Pós-Graduação em Direito e áreas afins, representando diversos estados brasileiros. Em seu formato, com espaço para debates no âmbito dos 17 grupos temáticos coordenados por docentes de diversos programas de pós-graduação, o evento buscou estimular a reflexão crítica acerca dos trabalhos apresentados oralmente pelos pesquisadores.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos da FEPODI, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Estamos orgulhosos com a realização do V Congresso da FEPODI e com a possibilidade de oferecer aos pesquisadores de todo o país mais uma publicação científica, que representa o compromisso da FEPODI com o desenvolvimento e a visibilidade da pesquisa e com busca pela qualidade da produção na área do direito.

Campo Grande, outono de 2017.

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do V Congresso da FEPODI

Coordenadora do Programa de Mestrado em Direito da UFMS

Prof. Yuri Nathan da Costa Lannes

Presidente da FEPODI

O CONTROLE DEMOCRÁTICO DA TECNOCRACIA ATRAVÉS DA ACCOUNTABILITY VERTICAL NUMA PERSPECTIVA INTERGERACIONAL

THE DEMOCRATIC CONTROL OF TECHNOCRACY THROUGH VERTICAL ACCOUNTABILITY IN AN INTERGENERATIONAL PERSPECTIVE

Anna Caroline Queiroz Dias [1]

Resumo

O conflito intergeracional, para derrogar o passado, revela a tensão entre constitucionalismo e democracia; e, para se posicionar diante do futuro, encontra o peso da influência tecnocrática nas decisões públicas. Nesse quadro, controlar os traços autoritários do poder tecnocrático informacional através de participação cidadã democrática, traduzida na accountability vertical, é desafio que se impõe à geração brasileira atual.

Palavras-chave: Democracia, Constitucionalismo, Tecnocracia, Accountability, Conflito intergeracional

Abstract/Resumen/Résumé

The intergenerational conflict to derogate the past, reveals the tension between constitutionalism and democracy; and, to stand before the future, it finds the weight of the technocratic influence in the public decisions. In this scenario, controlling the authoritarian traces of the informational technocratic power through the democratic participation, translated in the vertical accountability, is a challenge imposed to the current Brazilian generation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Key-words: democracy, Constitutionalism, Technocracy, Accountability, Intergenerational conflict

[1] Mestranda do Programa de Pos-Graduacao Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goias

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa os desafios do constitucionalismo moderno, iniciando-se a partir do contexto histórico das revoluções modernas, a análise das construções teóricas políticas que evidenciam a tensão permanente entre constitucionalismo e democracia e as relações intergeracionais neste cenário. Passando-se pela constatação de que o atual desafio do constitucionalismo é o dever de preservação das futuras gerações, o qual requer juízos prognósticos e avaliações tecnocráticas, as quais podem transparecer traços de autoritarismo. Diante disso, o controle por parte dos cidadãos, ou seja, a *accountability* vertical desponta como ferramenta adicional de controle democrático, a partir do que analisamos os seus desafios no Brasil. A relevância do tema é ordem do dia, uma vez que, os cidadãos brasileiros têm sido expostos à propostas de emendas constitucionais que pretendem derrogar o passado e afetar o futuro, elaboradas por técnicos e que mostram traços autoritários ao não promover de forma clara e ampla o debate e as informações, configurando como crucial o associativismo civil através da *accountability* vertical, para que o povo possa controlar esse poder e realmente tomar as decisões de forma consciente.

Os objetivos deste artigo é demonstrar como o conflito intergeracional se relaciona com o constitucionalismo, tanto na necessidade de elasticidade para derrogar o passado como para se posicionar diante das futuras gerações como devedor, e, por fim, destacar a relevância da *accountability* vertical, através dos associativismos civis, para poder controlar o poder governamental, especialmente na emissão de informações, as quais são cruciais para definir as decisões constitucionais e de políticas públicas em relação ao passado e ao futuro.

2. METODOLOGIA

Em virtude do controle democrático ser fenômeno multifacetado, utilizou-se, quanto aos meios, de pesquisa documental e bibliográfica, buscando alicerce em periódicos, jornais, obras e trabalhos acadêmicos pertinentes à matéria. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa de revisão histórica, a qual parte de um raciocínio indutivo, construindo premissas teóricas, em que após a descrição e análise das referências bibliográficas pertinentes, parte-se para a prática, com vistas à interferência na própria realidade, ao demonstrar a importância do associativismo civil para o controle democrático.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 A Tensão entre Constitucionalismo e Democracia: Os Mortos e os Vivos

A expressão "Estado Democrático de Direito" se tornou tão usual que este uso, por vezes descuidado, acaba passando a impressão de uma união perfeita. Escondido neste conceito, todavia, se encontra uma rica discussão filosófica sobre a tensão que permeia essa união. Essa tensão, em síntese, pode ser explicada, de um lado, pelo fato de que a democracia prevê ampla participação popular, já que "todo poder emana do povo", por outro, o Direito trava essa participação, estruturando os poderes e mantendo vários direitos fora do alcance de apreciação popular.

Para além disso, há a questão intergeracional: aqueles que fazem as leis constitucionais, naturalmente direcionadas à perpetuação, atingem uma gama de situações que todas as gerações futuras terão de enfrentar, restando, assim, insuficiente as prescrições constitucionais de intenção eterna. Constatando isso, Holmes (1997) expõe que teóricos políticos como Paine e Jefferson, no momento de emersão constitucional moderna dos estados americano e francês, se posicionaram a favor de uma democracia sem correntes, em que deveria prevalecer a vontade dos vivos e não a dos mortos. Baseando-se nas leis de sucessão e na análise de dados atuariais de Buffon, Jefferson chegou a cogitar a realização de plebiscitos periódicos, na suposta passagem sucessória de uma geração à outra, em que a nova geração votaria toda nova estrutura constitucional. Todavia, Hume já havia previsto que diante da convivência intergeracional, não faria sentido a ideia plebiscitária de Jefferson, uma vez que ainda coexistiriam várias gerações diferentes.

Outra observação neste debate veio a se sedimentar em Locke, com influência de Grotius e das leis sucessórias, de que essa questão poderia ser resolvida na fórmula do consentimento tácito, em que as gerações atuais corroborariam com as leis instituídas tendo em vista que ela lhes gera direitos a serem usufruídos e que, não havendo discordância ativa de suas disposições, estas permanecem válidas.

Madison, permeado neste mesmo contexto histórico de emersão dos estados constitucionais modernos, defendeu que a Constituição criava infinitas possibilidades de participação democráticas e protegia a própria Democracia de aventuras totalitárias. Ademais, ainda criticou a ideia de Jefferson sobre a criação de plebiscitos periódicos, chamando-lhe a atenção para a possibilidade de histerias sociais, enfraquecimento da democracia e dificuldade da própria nação em criar objetivos a longo prazo.

Assim, Madison conclamou a necessidade de se estabelecer formas de mudança da Constituição, rígidas o suficiente para aguentar tentativas frívolas que abalassem a própria democracia. Essa ideia prevaleceu na estrutura de algumas Constituições, inclusive na brasileira vigente, pelo peso das considerações que atendem à percepção da convivência simultânea entre diferentes gerações.

Essa percepção de necessidade de margem de mudança não está justificada apenas nas diferenças intergeracionais, mas no próprio desenvolvimento do conhecimento humano e das tecnologias. Como destaca Holmes (1997), Kant, Mill e Locke, apesar de apontarem para fundamentos exemplificativos distintos, assentavam que os pactos não podem ser perpétuos quando vislumbrada a possibilidade de se aprender coisas novas, que não eram disponíveis à cognoscibilidade na época em que se realizou o compromisso original.

Outrossim, em relação ao consentimento das gerações, em que pese a ideia de consentimento tácito sedimentada por Locke, Holmes sublinha a importância de que, sendo tácito ou expresso, o importante é que sejam garantidos na democracia, através da preservação de espaço público para debate entre as opiniões diversas:

> Democracy is government by public discussion, not simply the enforcement of the will of the majority. Public disagreement is an essential instrument of popular government. Not any "will", but only a will formed in vigorous and wide-open debate should be given sovereign authority. The legally guaranteed right of opposition is therefore a fundamental norm of democratic government; it provides an essential precondition for the formation of a democratic public opinion. (HOLMES, 1997, p. 233)

Nesta perspectiva pode-se perceber que a relação dos "vivos" com os "mortos" exige um espaço de adaptação normativa e interpretativa de valores culturais e de realidades socioeconômicas, políticas e ambientais (micro e macro) distintas, uma vez que, faticamente, como advertiu Madison, torna-se impossível repassar periodicamente toda a estrutura normativa constitucional ao crivo popular, considerando não apenas a histeria psicológica, mas as relações jurídicas que perduram no tempo e que atravessam gerações. Outrossim, essa elasticidade adaptativa apenas ocorre quando se garante o amplo debate no espaço público, entre os vivos, os quais decidirão quais pontos das normas rígidas não se adequam às suas situações, e se tornarão autores livres, amarrados apenas pela sua própria vontade em deixar alguns pontos intactos.

3.2 Os Vivos e os Vindouros

Zagrebelsky (2013) pontuou que esse primeiro movimento do constitucionalismo moderno com ênfase nos direitos liberais, foi seguido por um segundo movimento de luta

por efetivação de direitos sociais e, ainda, no seu decurso histórico o constitucionalismo lidou também com a positivação da pretensa universalidade dos direitos humanos, desenvolveu o direito internacional, e, por fim, chegou ao ponto atual que caracteriza o seu último desafio: preservar as futuras gerações.

Para construir sua colocação, o autor faz uma digressão em relação à Ilha de Páscoa, local de abundância em recursos naturais, onde viviam doze clãs, mas, o uso desordenado levou à aridez e diminuição drástica de alimentos para subsistência, o que acirrou disputa entre os clãs, gerou guerras e, por fim, a dizimação de quase todos os habitantes da ilha. Essa história trás a importância do uso consciente dos recursos naturais e a preocupação que os vivos, que desfrutam dos recursos disponíveis, deveriam ter perante as futuras gerações. Essa, todavia, é uma questão difícil, o relacionamento entre os vivos e os vindouros sintetizado por Holmes esclarece que:

> Present decisions, made with the future in mind, will soon belong to the past. If we can assume that subsequent generations will treat our future-minded choices with sovereign contempt, why should we give more thought to the future that to the past? We want to act responsibly toward succeeding generations, while we tend to reject the notion that previous generations are responsible for us. (HOLMES, 1997, p. 222).

Holmes apresenta, então, outro argumento que justifica a importância de não se enterrar completamente o passado, qual seja, que o presente logo mais já será propriamente o passado, e que caso os envolvidos no presente tenham ciência de que as suas cuidadosas decisões tomadas hoje serão integralmente rechaçadas, não haveria justificativa de se conter a fruição de direitos atuais dos vivos para se proteger o futuro dos vindouros.

Já para Zagrebelsky (2013), o tema de Jefferson; "A terra pertence aos vivos", deveria ser: "A terra pertence aos vivos e àqueles que não estão vivos, ainda."[1], porquanto o núcleo do constitucionalismo é a proteção igual de todos os direitos independente das gerações porque são iguais em dignidade. Agora não mais se estabelece uma relação em que os filhos são devedores dos pais, mas os pais, sim, devedores dos filhos. Isso ocorre porque o constitucionalismo tem de enfrentar uma dimensão global de utilização inadequada de recursos e vedar o arbítrio das gerações atuais no abuso destes, mas não apenas os recursos naturais, os financeiros também, pois estes afetam diretamente nas políticas a serem desenvolvidas pelos Estados e pela conta a pagar:

> Ciertamente, de manera principal, los recursos naturales, las materias primas y las fuentes energéticas de la Tierra, nunca como hoy empobrecida hasta la explotación intensiva al servicio de la producción en gran número de productos

[1] Tradução livre

> destinados al consumo inmediato. Pero también los recursos financieros, cuando tienen una anticipada y ficticia existencia debido a políticas de endeudamiento a largo plazo, cuyo peso cae sobre la riqueza y el bienestar de quien, viniendo luego, no ha podido disfrutar de aquellos recursos, ni podrá disfrutar puesto que ya han sido consumidos. (ZAGREBELSKY, 2013, p. 34)

Frente a isso, Zagrebelsky encara essa postura do constitucionalismo como um combate a um arbítrio - não através da reivindicação por direitos como foi feito até então na história do constitucionalismo-, mas assumindo deveres perante as gerações futuras. A ideia de que surge um dever ético das gerações atuais, faz tanto mais sentido quando se considera que, ainda que fosse possível retroagir uma indenização contra os "mortos", os danos e as más consequências que se pretendia evitar já estariam causadas.

É nítido que o argumento de Zagrebelsky (2013), ao qual ora se coaduna, é alicerçado na dignidade da pessoa humana, esse ente abstrato que, apesar de cognoscível ao reconhecimento pela mente humana, é também etéreo. De fato, recorrendo-se ao imperativo categórico kantiano, não se pode separar essa questão da moral, e de um dever de agir eticamente diante de outro ser humano, o qual, apesar de não estar aqui hoje, probabilisticamente, estará aqui no futuro, recaindo aos entes racionais identificados como seres humanos, o dever de agir de forma que essa sua premissa seja universalmente aceita.

Assumindo-se essa posição de dever ético e de reconhecimento da dignidade da pessoa humana, esteja ela aqui ou, ainda não, desperta-se o questionamento sobre como deveria se dar esse cuidado, uma vez que essa conduta enseja desafios ao, potencialmente, alijar direitos dos vivos e exercer um raciocínio prognóstico, quase que futurístico, entre ação e consequência. O potencial alijamento de direitos dos vivos diante da contração de um dever com o futuro e saber como escolher algo que realmente cause o efeito positivo esperado, dentro das democracias, trazem para o debate público, inevitavelmente, as questões tecnocráticas, como afirma Gustavo Zagrebelsky (2013, p. 37): "El juicio pronóstico no es un juicio político; es un juicio técnico-científico." Isso porque, para se fazer projeções é preciso, primeiro, entender e compreender os fenômenos do presente, além de ter um conhecimento especializado que possibilite enxergar os efeitos e consequências das ações de hoje no futuro.

3.3 Tecnocracia e Democracia

O exercício deste juízo prognóstico na democracia encontra alguns entraves. O primeiro deles é que na democracia o conhecimento dos técnicos não pode ser tido como como fundamento único para supressão da vontade democrática. Todavia, os governos

geralmente baseiam-se nos estudos dos técnicos especialistas, por julgar que estes têm mais qualificação para tratar dos fenômenos a serem abordados em políticas públicas, por vezes ignorando, assim, a opinião dos leigos sobre como estes sentem que aquilo vai impactar suas vidas e suas escolhas para o futuro.

O componente democrático dentro disso torna a equação mais difícil tendo em vista que a visão dos leigos recorrentemente distancia-se daquela dos especialistas[2], além de que a legitimidade destes pode ser contestada quando se põe em xeque que estão, na prática, "governando", sem terem sido eleitos. Outrossim, noutro enfoque, a tecnocracia possui também corrosões internas, uma vez que, não raro, se encontra especialistas altamente qualificados sobre determinado assunto que discordam fundamentadamente dos resultados uns dos outros. Ainda, num âmbito mais obscuro, não se pode ignorar o fato de que a ciência não está imune à interesses particulares e ideologias políticas.

Pode-se dizer, como afirma Zagrebelsky (2013), que, de fato, este é o terreno das contradições e neste espaço se trava as lutas do constitucionalismo moderno. Os legisladores experimentam essa contradição de forma nítida, precisam confeccionar leis para o povo que lhe elegeu, formado majoritariamente por leigos, ao mesmo tempo em que ouve especialistas lhe dizerem que aquele caminho não levará (muitas vezes a longo prazo) às vontades que a nação expressa, por exemplo, em garantir o futuro. Sem contar o choque adicional dos interesses pessoais desses agentes em garantir suas reeleições.

No executivo, que traça políticas públicas e gerencia aplicação de verbas e planos, também há uma gama de especialistas compondo o governo e em toda a estrutura há muitos especialistas, alguns concursados que tiveram de se submeter a difíceis exames públicos para poderem compor a estrutura governamental qualificada. Mesmo com esse filtro do concurso público, não se pode dizer que estes especialistas são sempre claros ao analisar e expor os dados que colhem e em como elaboram suas prioridades de políticas, sendo que muitas vezes além de ser feita de forma de difícil compreensão ainda recai sob suspeitas de envolvimento de interesse particular dos agentes políticos.[3]

---

[2] Cass Sustein e Daniel Kahneman aprofundam neste tema, demonstrando até mesmo influências psicológicas e contextuais nas escolhas dos leigos, tornando-as, neste sentido, mais complexas de se examinar que a dos especialistas.

[3] Um estudo realizado pela FGV demonstra, por exemplo, que grande parte das agências reguladoras brasileiras estão capturadas pelo governo. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1787449-agencias-reguladoras-acabaram-capturadas-pelo-governo-diz-fgv.shtml > Acesso em 04 de Jan. 2017.

Outro imbróglio que surge nessa escolha é que além de mais sedutor, o conhecimento especializado parece mais forte pois, ao contrário da opinião leiga, possui respaldo cientifico, podendo, desta forma, apresentar traços autoritários, incongruentes com a democracia. Este medo se reforça quando se trata de utilizar o conhecimento técnico na contração de um dever. Neste aparente caos parece difícil tomar uma decisão segura sobre o futuro. Não se sabe se o povo deve ter a decisão final das políticas fortalecendo instrumentos de participação e de democracia direta ou se a nação se rende ao conhecimento dos técnicos, que apesar de mais acurados, não estão imunes de maculação.

Equilibrando-se o peso dessa balança entre democracia e tecnocracia, pode-se enxergar um elemento fundamental que circunda todo o caminho traçado até aqui que é a informação. É a informação, mais precisamente, a circulação dessa informação que possibilita a manifestação embasada dos vivos para destituir as ideias dos mortos, para garantirem um espaço público e o debate entre si - sobre si e sobre os vindouros.

Essa informação, para ser de fato democrática, na concepção de Holmes (1997) em que democracia envolve um espaço público para debate, deve abranger, então, não apenas o conhecimento dos técnicos para os leigos, mas dos leigos para os técnicos, algo fluido e mutuamente considerado. Esse elemento informativo tem relevância porque se trata de controle do poder, especialmente, controle na administração de recursos e de escolha de prioridades e execução de políticas públicas.

Notadamente, exercer controle sobre o poder exercido pelos governantes é pretensão que acompanha toda a história da filosofia política. Mecanismos como o desenvolvimento da própria democracia, o conceito de *res publica* e artifícios de freios e contrapesos são tentativas clássicas de limitação do poder. No que se refere à tentativa de controle direto pelos cidadãos naquilo que é transmitido através da informação, destaca-se a concepção de *accountability*, a qual se mostra como ferramenta adicional no controle democrático dos traços autoritários da tecnocracia.

3.4 A Accountability Vertical da Tecnocracia

Accountability, como retrata Schedler (1999) é um termo de difícil descrição diante de sua larga utilização. Dificilmente se consegue conceber os elementos básicos desta ferramenta de forma precisa ou completa. Em que pese tal dificuldade, o referido autor busca reconstruir o significado do conceito de acordo com o uso corrente que lhe foi aferido, trazendo a marca de duas conotações básicas, a primeira é o que se tem por

answerability, palavra que poderia ser traduzida, aproximadamente, por respondibilidade e o segundo, *enforcement,* que seria a sanção decorrente de atos que extravagam os limites impostos ao exercício do poder.

A concepção de *answerability* guarda em si algo que quem exerce o poder, numa democracia, tem o dever: de informar de forma transparente e de justificar as suas atitudes enquanto representante do poder público. Pretende-se focar por ora, na *answerability* por ser o viés que trata da informação transparente e da justificação, tema ora abordado.

Em relação à tentativa de controlar as informações, o referido autor trás algumas reflexões pertinentes, como o fato de que quando se aplica o conceito de *accountability,* pressupõe-se que o poder seja opaco ou não está sendo preciso. Esse argumento é demonstrado retomando a ideia do panótico de Bentham, destacando que ali naquele modelo, em que tudo é visto, é possível vigiar e punir, mas que, na realidade dos governos, o poder é obscuro e arrogante, precisando ser trazido à luz do escrutínio público para que possam ser, então, vigiadas e punidas as ações desconformes.

Nesse mesmo conceito, como se trata de uma tentativa de domação do poder, a *accountability* pública não recai sobre sujeitos e, sim, sobre agentes públicos nesta condição. E sob risco da confusão que poderia se chegar, misturando esta com a ideia de responsabilidade pessoal, o autor esclarece que embora dividam algumas similaridades, são essencialmente diferentes:

> In modern times, the presumptive burden of responsibility has became an easy formula to legitimate politcal power (equivalente to the idea of risk taking in economic life). And it also become a formula to shed off prospective accountability: I am the one responsible so I make decisions based on the way I feel I should; I need not tell anybody except to my personal conscience. In essence, while accountability forces power to enter into a dialogue, the notion of responsibility permits it to remain silent. (SCHEDLER,1999, p. 19).

A noção destacada aqui é de que a *accountability* busca retirar da responsabilidade a obscuridade das justificativas apresentadas por agentes públicos, os quais podem se esquivar de perguntas incômodas invocando a responsabilidade individual. Ocorre que é justamente o diálogo que esta forma de legitimação política frustra, uma vez que a concretização dialógica se dá, para além da fala do locutor, com a compreensão do ouvinte, de forma que essa comunicação para ser perfeita, precisa ser entendível.

Outrossim, ainda esclarecendo alguns fundamentos da *accountability*, Schdler (1999) invoca Guillermo O'Donnell o qual distingue entre *accountability* vertical e horizontal. Essa noção parte da divisão metafórica convencional do poder de forma que a vertical descreve uma relação entre desiguais, independente da direção, enquanto a

accountability horizontal é descrita pela relação entre iguais, se referindo a poderes equivalentes, como os poderes legislativo, judiciário e executivo que constringe uns aos outros no sistema de freios e contrapesos.

Mensurar poderes é tarefa árdua, mas a *accountability* vertical depreende que existe um ator que exerce mais poder sobre outro, o qual tenta controlá-lo, em democracias representativas, a vertente mais visível desta forma é a *accountability* eleitoral, na qual os cidadãos julgam os seus representantes através de eleições periódicas.

Diante disso, tem-se que toda essa estrutura conceitual da *accountability* busca reforçar o controle do poder. Está nítido - após essa breve exposição que não pretende esgotar a riqueza deste tema, mas recortar a sua essência estrutural- que o primeiro desafio dessa ferramenta é forçar a condução opaca do poder a emitir informações claras.

Neste ponto, retomando o que já foi exposto, esse controle de informação atinge, quando se trata de *accountability* pública, toda a produção de dados governamentais sobre a estrutura da sociedade e a justificativa de todos os atos praticados pelos agentes públicos. Naturalmente, a primeira etapa já é um desafio robusto frente a um Estado gigante como o brasileiro, extenso em território e população e ainda dividido em esferas federal, estadual e municipal, além de inúmeros outros entes públicos como autarquias e sociedades de economia mista e todos os funcionários que compõe este esquema.

Para se controlar todo esse sistema, portanto, é nítida a necessidade de instituições que ajudem a fiscalizar a coleta de dados, a verificar a transparência destes e se estes são entendíveis para os cidadãos leigos, uma vez que qualquer obscuridade informacional pode levar os cidadãos a endossar escolhas governamentais tecnocráticas, com bases imprecisas e ininteligíveis.Todavia, a maioria das instituições que fazem isso no Brasil são do próprio governo como Ministério Público, Controladorias, Tribunais de Conta entre tantos outros, o que dificulta a equação, tendo em vista que fica à cargo de órgãos público a maior parte do controle – e isso evidencia que a tessitura social de mobilização civil organizada é frágil.

3.5 Os Desafios da Accountability Vertical no Controle Tecnocrácio Brasileiro

O ano de 2016 no Brasil foi agitado politicamente, ocorreu a conclusão de um processo de *impeachment* presidencial que destitui a então presidente Dilma Rousseff e, em seguida, o vice-presidente, Michel Temer, assumiu a presidência da República. Essa destituição foi antecedida por muitas manifestações populares e por uma crise econômica.

O novo governo trouxe algumas medidas austeras em relação às reformas fiscal e da previdência, além de propor outras mudanças, como no sistema educacional. Sem entrar propriamente no mérito da discussão sobre o acerto ou erro dessas propostas, esses acontecimentos se encaixam perfeitamente na discussão trazida até aqui, uma vez que o ajuste fiscal que já foi aprovado, por exemplo, requereu uma emenda constitucional, instrumento utilizado para destituir o entendimento fixado constitucionalmente pelas gerações passadas, assim como, congelou os gastos públicos pelos próximos vinte anos, amarrando as gerações futuras.

O argumento utilizado pelo governo e parlamentares que endossaram essa medida, é de que os técnicos apontam que as contas públicas estão insustentáveis. Em relação à reforma da previdência que se pretende realizar neste ano de 2017 os argumentos governamentais também são tecnocráticos. E o problema que se destaca é justamente de primeira ordem da *accountability*, pois não foram trazidas ao público as informações a respeito dessas conclusões tecnocráticas de forma transparente e nem foi feito esforço para torná-las entendíveis aos leigos que serão atingidos diretamente com essas propostas.

Somente a escolha consciente daquilo que está ocorrendo na realidade, de acordo com as verdadeiras informações disponibilizadas integralmente, pode ser levada ao diálogo público honesto. Ainda que a ciência não seja onisciente e infalível, é preciso que seja honesta e exponha seus critérios ao público, assim como aquilo que deixou de apreciar, expondo limpidamente suas fragilidades e limitações.

Nesta seara, falar em *accountability* no Brasil se torna um desafio, por exemplo, ainda invocando-se o ocorrido com a PEC 55/2016, a qual congela os gastos públicos por 20 anos, o início de sua tramitação se deu em junho/2016 e em dezembro do mesmo ano já estava aprovada, sendo que a promoção do debate na esfera pública além de ter tido um prazo ínfimo diante da longevidade da medida, uma consulta pública disponibilizada no site do Senado constatou que do total de 369.488 votantes, apenas 23.770 apoiavam a medida contra outros 345.718, o que significa dizer que mesmo com uma amostra de apenas 6,4% de aprovação da medida, esta foi realizada de pronto pelo governo.[4]

Esse exemplo demonstra claramente como o atual governo burocrático brasileiro ainda exibe traços de autoritarismo e cria até mesmo um clima de sabedoria ao usar de tecnicismos para justificar as supressões democráticas:

> Nos governos autoritários, a sabedoria popular tem sido subestimada pela

[4] Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337 >. Acesso em 04 jan. 2017.

> arrogância perceptiva dos tecnocratas, que se dão o direito de identificar as necessidades, de atribuir prioridades nacionais, de desenvolver alternativas e de fazer escolhas políticas, em perfeito isolamento em relação às clientelas. [...] Os tecnocratas acreditam firmemente que não erram; se erram, nunca ficam sabendo, porque se protegem da avaliação de estranhos. [...] A opinião do público-alvo, assim como sua participação no processo, é vista como inútil ou ameaçadora da eficiência. Assim, a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objetos do governo e subordinadas às organizações públicas. (CAMPOS, 1990, p. 12)

Nota-se, portanto, que essa estrutura tecnocrática de traços autoritários opera justamente com a desinformação de sua clientela. O que se encontra como argumentos para perpetuação desse sistema é que se trata de comportamento cultural do brasileiro, segundo Campos (1990), a fé democrática no Brasil é débil pois os cidadãos apresentam traços de submissão, mostrando vocação de dependência estatal, abrindo caminho para paternalismos que decidam o que é bom de forma impositiva. Essa fé débil enfraquece o associativismo civil, uma vez que culturalmente se aceita que as decisões políticas já foram tomadas restando apenas a submissão, sendo inútil, portanto, associar-se para tentar controlar um governo autoritário. Essa democracia que apenas vê o exercício da cidadania justificado em eleições é extremamente limitada e justifica os traços autoritários do poder:

> Em semelhantes contextos, o exercício da democracia fica limitado à participação em eleições esporádicas. A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. (CAMPOS, 1990, p. 7)

Todavia, a tessitura social vem se fortalecendo e aumentando a consciência da necessidade de controle do Estado e de suas escolhas, o que pode ser constatado, numericamente, como as maiores manifestações populares da história do país que iniciaram no ano de 2013 por causa do aumento da tarifa do transporte público e desembocou em incontáveis manifestações, as quais, apesar de não levantarem bandeiras específicas, reclamavam por efetivação de direitos sociais.

Ainda que muitos cidadãos que participaram destes movimentos não tenham se organizado civilmente para fazer frente ao governo em atitudes específicas, marcou-se um nítido despertar para um processo de conscientização que se coloca não mais de forma passiva, mas como ator ativo de *accountability*, um sujeito que pede contas, que cobra informações e resultados do governo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar deste ser um início para promoção da *accountability* no Brasil, ainda é desafiador, pois o governo, de forma opaca, insiste em resistir à abertura do espaço

público para promoção do debate adequadamente. Essa constatação demonstra que apenas o despertar não é suficiente, é preciso agora que a sociedade saiba valorizar os associativismos civis e os instrumentos de pressão disponíveis, inclusive jurídicos, para conseguir forçar o governo à vir público e destrinchar as informações que são oferecidas criticamente.

Retomando Zagrebelsky (2013), se o desafio do constitucionalismo atual é se posicionar como um devedor das futuras gerações, no Brasil, o desafio se mostra, num passo atrás, conseguir jogar luz sobre as informações tecnocráticas antes mesmo de se posicionar perante as futuras gerações, pois há uma penumbra cinzenta sobre a verdade do presente, o que torna as consequências das decisões de derrogar os estamentos do passado e de resguardo do futuro, igualmente indecifráveis.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; Loureiro, Maria Rita (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: 2002.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, v. 24, n. 2, fev.-abr. 1990, p. 30-50.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Ed.). *Constitutionalism and democracy.* Cambridge: Cambridge UP, 1997, p. 195-240.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar- duas formas de pensar.* Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SENADO FEDERAL. *Consulta Pública PEC 55/2016.* Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337 >. Acesso em 04 jan. 2017.

SUNSTEIN, Cass. Expertos, economistas, demócratas: un ensayo sobre la racionalidad. *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, a. 1, n. 1, abr. 1996, p. 67-91.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Constitucionalismo. *Derechos y libertades*, n. 29, jun. 2013, p. 19-38.

WIZIACK, Julio. Agências reguladoras acabaram capturadas pelo governo, diz FGV. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 jul. 2016. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1787449-agencias-reguladoras-acabaram-capturadas-pelo-governo-diz-fgv.shtml >. Acesso em 4 de jan. 2017.

WOLIN, Sheldon S. *Politics an Vision: Continuity and Innovation in Western Politcal Thought.* Princeton: Princeton University Press, 2016 (new foreword by Wendy Brown).