XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira, Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-204-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, ocorrido no dia 8 de julho de 2016, no XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, realizado na Universidade de Brasília entre os dias 6 e 9 de julho de 2016.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC). No Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, realizado no segundo semestre deste mesmo ano, coordenaram os trabalhos do Grupo os Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR), Adriana Campos Silva (UFMG) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB). Finalmente, no Encontro Nacional do CONPEDI Brasília, os trabalhos estiveram sob a coordenação dos Professores Doutores Rubéns Beçak (USP), José Filomeno de Morais Filho (UNIFOR) e Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas de que mesmo após a terceira onda de democratização, ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras ilustra bem esta crise.

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Assim, os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

ACCOUNTABILITY SOCIAL – UM INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO ATIVA DA SOCIEDADE NA VIDA PÚBLICA

SOCIAL ACCOUNTABILITY - A SOCIETY ACTIVE PARTICIPATION INSTRUMENT IN PUBLIC LIFE

Cristiane Silva Marques Da Fonseca [1]

Resumo

O objetivo deste artigo é refletir sobre a necessidade de aprimoramento da accountability social no Brasil. Através de pesquisa bibliográfica, analisou-se a formação da sociedade brasileira, constatando-se a presença de vícios como patrimonialismo, patriarcalismo e personalismo, presentes também nas instituições públicas, razão de seu baixo índice de institucionalidade e do enfraquecimento dos mecanismos de accountability horizontal. Nesse contexto, surge como importante instrumento para fortalecer a fiscalização de agentes e instituições públicas o aprimoramento da accountability social, conscientizando a sociedade para seu papel fiscalizador, o que contribui para o aprimoramento dos instrumentos horizontais de controle e para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Accountability, Democracia, Patrimonialismo, Personalismo, Patriarcalismo

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to discuss the need to improve social accountability by Brazilian society. Starting from the observation of the formation of Brazilian society, it was verified the presence of vices such as patrimonialism, patriarchy and personalism, also present in public institutions, causing low institucional index and the weakening of horizontal accountability mechanisms. In this context, it emerges as an important instrument to strengthen the enforcement agents and public institutions the improvement of social accountability, educating society to its oversight role, which will contribute to the improvement of the horizontal instruments of control and to strengthen democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Accountability, Democracy, Patrimonialism, Personalism, Patriarchy

[1] Mestra em Direito e Instituições do Sistema de Justiça - Universidade Federal do Maranhão. Defensora Pública do Estado do Maranhão. Graduada em Direito - UERJ.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é refletir sobre a necessidade de aprimoramento da *accountability* social pela sociedade brasileira. Isto porque as instituições públicas do país têm características personalistas, patriarcalistas e patrimonialistas, reflexos da presença de tais aspectos no seio da sociedade, como resultado do seu processo de formação.

De fato, percebe-se que falta aos agentes públicos uma noção clara da distinção entre público e privado, bem como uma noção de responsabilidade perante os cidadãos. Como consequência, verifica-se a insuficiência dos mecanismos institucionais de controle dos atos dos agentes públicos, resultando em fraca *accountability* horizontal, donde surge a importância do aprimoramento da *accountability* social.

Partindo de Sérgio Buarque de Holanda (1995), buscar-se-á identificar aspectos característicos da sociedade brasileira decorrentes do processo histórico de sua formação e em que medida tais traços se repetem, ou não, nas instituições públicas.

Assim, ponderando os pontos acima identificados, será feita uma análise de como esses influenciam o funcionamento dos mecanismos de controle e fiscalização dos agentes públicos, utilizando-se a concepção de *accountability* horizontal, tal como adotada por Robl Filho (2013). Será analisado, também, como o fortalecimento da *accountability* social (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002) pode contribuir para tornar mais eficiente e impessoal o atuar dos agentes públicos e recuperar a confiança dos cidadãos brasileiros nas instituições públicas.

Nesse propósito, foi feita revisão bibliográfica sobre o tema, adotando-se como marco teórico Holanda (1995) para a análise do processo de formação da sociedade brasileira e Peruzzotti e Smulovitz (2002) e sua concepção de *accountability* social. Revisou-se ainda a doutrina sobre *accountability* horizontal e em que medida tal prática encontra-se efetivada no Brasil.

Acredita-se que, a partir das discussões que se seguem, será possível colocar em foco o tema da *accountability* social, despertando a consciência popular para as medidas pragmáticas que a própria sociedade pode adotar para participar ativamente da democracia, contribuindo, ainda, para tornar mais responsável o atuar dos agentes públicos.

2 ASPECTOS POLÍTICOS E CULTURAIS DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Pode-se afirmar que a sociedade brasileira é caracterizada pelo individualismo, por uma frouxidão da estrutura social, sendo tal traço herança da colonização portuguesa no país. Conforme Holanda (1995, p. 32), para espanhóis e portugueses o "índice do valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste". Desta forma, a falta de coesão social não representa um fenômeno moderno na sociedade brasileira.

Ainda segundo o autor, falta aqui o espírito de organização espontânea, característico dos povos protestantes, prejudicado pela valorização das teorias do livre arbítrio, que estimulam o individualismo, o mérito e a responsabilidade apenas individual, surgindo como óbice à noção de coletividade.

A ausência desse espírito de coletividade contribuiu para a existência de um traço muito marcante na sociedade brasileira desde os tempos da colonização, a saber, o patriarcalismo. Percebe-se que prevalece um sentimento de unidade apenas entre os seus, a que Holanda (1995) compara às facções. Neste sentido, afirma que

> As facções são constituídas à semelhança das famílias, precisamente das famílias de estilo patriarcal, onde os vínculos biológicos e afetivos que unem ao chefe os descendentes, colaterais e afins, além da famulagem e dos agregados de toda sorte, hão de preponderar sobre as demais considerações. Forma, assim, como um todo indivisível, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias. (HOLANDA, 1995, p. 79)

O mesmo autor observa que na sociedade brasileira colonial as famílias eram organizadas à semelhança do direito romano-canônico, de modo que toda a vida dos grandes engenhos girava em torno do núcleo familiar, onde prevalecia a figura forte do *pater-familia*. Este, por sua vez, exercia uma autoridade tão acentuada que se mostrou resistente aos diversos fatores desagregadores que surgiram ao longo do tempo.

Destarte, a influência da entidade familiar marca a sociedade brasileira até a contemporaneidade, de forma a fazer com que o privado frequentemente preceda o público, prevalecendo preferências fundadas em laços afetivos nos dois campos, ocorrendo uma verdadeira invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995).

Assim, onde predominam os sentimentos em detrimento das ideias, dificilmente surge a coesão social necessária à mobilização da sociedade. Igualmente, torna-se improvável vislumbrar além das necessidades imediatas ou apenas do grupo (ou facção) a que se faça parte. Os problemas dos outros e futuros serão sempre alheios; desde que se possa fazer arranjos para resolver-se as situações emergenciais, o futuro pouco importa.

Tal valorização de uma visão particularista, centrada na entidade familiar, é verificada também no meio intelectual, tomando-se como exemplo Silva Lisboa (p. 39-42), que, à época, afirmava ser o princípio primeiro da economia política o de o soberano de cada nação portar-se como chefe de uma vasta família, devendo amparar a todos que nela estão, como se filhos seus fossem, e cooperadores da felicidade.

Constata-se que, ainda à época da colonização, o Brasil encontrava-se na contramão das ideias e princípios que foram base para a elaboração das constituições democráticas tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos. Neste último, sustentava-se que os princípios morais e religiosos seriam ineficazes na repressão das causas de dissídio entre os cidadãos, devendo os governos fiscalizar e proporcionar o ajuste entre os interesses divergentes da sociedade. Já no Brasil a elevada importância atribuída a interesses materiais e particularistas mostrava-se incompatível com o decoro que deve corresponder ao Poder e às instituições.

Com efeito, segundo Holanda (1995), o Estado não é e nem deve ser visto como uma ampliação do círculo familiar, pois não existe entre eles uma gradação, o que há é muito mais uma descontinuidade, até mesmo uma oposição. Destarte, argumenta que apenas pela "transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade" (HOLANDA, 1995, p. 141).

No entanto, a ausência de uma noção clara da divisão entre os âmbitos privado e público prevaleceu no Brasil, e proporcionou o surgimento do funcionário patrimonial, em oposição ao puro burocrata, conforme concebido por Weber[1] (1999). Aquele vê a gestão política como assunto de interesse particular, de modo que as funções e interesses de tal gestão são orientadas por direitos pessoais, e não por interesses objetivos, e práticas de compadrio e baixo desempenho, típicas do clientelismo, são comuns. Da mesma forma, os cidadãos escolhem os candidatos para os cargos públicos de acordo com a confiança pessoal, e não ponderando sobre suas capacidades e qualidade das propostas.

Essa visão patrimonialista da coisa pública leva a que cargos estatais importantes e políticas públicas sejam cooptados por uma elite patrimonial que, ao invés de utilizar esses instrumentos para diminuir desigualdades e concretizar direitos fundamentais, os usa como meio para manter as desigualdades sociais e de renda no Estado. (ROBL FILHO, 2013)

[1] Weber entendia a burocracia como um tipo de poder, igualada à organização, reputando-a como um sistema racional em que a divisão do trabalho processa-se racionalmente em atenção aos fins propostos. Há o predomínio da ação racional burocrática, a demandar coerência na relação entre meios e fins (objetivos estabelecidos). Além disso, segundo o autor a burocracia implicava predomínio do formalismo, da existência de normas escritas, da estrutura hierárquica, da divisão horizontal e vertical do trabalho e, finalmente, da impessoalidade do recrutamento de pessoal. Para maior profundidade, Weber (1999).

Percebe-se que a vontade particular prevalece em nossa sociedade, e alcança o âmbito político e o funcionamento das instituições de forma negativa, retirando dessas o caráter de organizações pautadas pela impessoalidade que deveriam ter. Nota-se ser a entidade familiar a maior influência em nossa sociedade, tendo como um dos efeitos ser o grande modelo para qualquer composição social, inclusive as instituições públicas. Pode-se destacar, ainda, como consequência do patrimonialismo comentado, o baixo grau de institucionalidade das instituições políticas, fator observado também nas demais democracias latinoamericanas (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Cidadania é conquista, não surge por estar prevista nas leis, tão apreciadas pela sociedade brasileira. Como afirma Crozier (1979), a sociedade não pode ser mudada por decreto; diversamente, as leis devem ser resultado da evolução da democracia e do amadurecimento político da sociedade.

Para tal evolução, é necessário o exercício da cidadania ativa, que difere da palavra "cidadania", concepção mais ampla relacionada à noção de nacionalidade, e faz referência à titularidade de direito políticos. Seguindo essa concepção, entende-se que direitos políticos são as prerrogativas, os atributos, faculdade ou poder de intervenção dos cidadãos ativos de seu país. Intervenção que se dá de forma direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. Assim, cidadania ativa é aquela que institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres, mas essencialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (CHAUÍ, 1984).

No entanto, conforme Damatta (1997), a sociedade brasileira tal como está organizada iguala em um plano e hierarquiza em outro, o que dificulta a tomada de consciência social horizontal. Destaca, ainda, que a sociedade brasileira está mais orientada pelas representações subjetivas dos papeis que desempenha, do que por uma identidade geral que envie a uma lei geral que deveria ser obedecida, característica da ideia de cidadão.

De fato, a ideia de ser um cidadão brasileiro não parece conferir direito algum no inconsciente da população. Muito mais importante que ser cidadão, é "ser alguém", o que pode ser identificado a partir da pergunta de "sabe com quem está falando", estudada por Damatta (1997). Aqui, retoma-se a ideia já expressada por Holanda (1995), de que aos amigos dá-se tudo, e aos inimigos a lei.

Desse modo, apesar de ao alcançar os cargos públicos, seja os eletivos ou os demais, o cidadão tornar-se agente público, como exemplar da sociedade brasileira que é, leva consigo os mesmos padrões de conduta que possuía, donde exsurge um atuar público pautado por interesses particulares.

Tal concepção de apropriar-se da coisa pública para auferir vantagens privadas foi também verificada por Schwartzman (1982), que aponta que enquanto a política é para outros povos uma forma de beneficiar os negócios, no Brasil ela é o grande negócio.

Destarte, verifica-se que no Brasil os vícios privados são também públicos[2], e as instituições brasileiras encontram-se marcadas pelo personalismo, patriarcalismo e patrimonialismo. Neste pensar, mostra-se importante analisar de que maneira tais padrões de conduta influenciam o funcionamento dos mecanismos tradicionalmente vislumbrados para coibir condutas de desvio dentro, e entre, as instituições públicas.

3 *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL – (IN)SUFICIENTE?

O termo *accountability*, inobstante ser de difícil tradução, tem sido largamente utilizado para fazer referência a uma relação de responsabilidade e fiscalização entre agente público (mandatário) e mandante (outro agente público ou o próprio povo). Para uma melhor compreensão do termo, será utilizado o conceito elaborado por Robl Filho (2013), para quem *accountability* significa

> a necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poderes prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política e/ou juridicamente pelas suas atividades.

Dentre os elementos da *accountability* destaca-se a responsabilidade, isto é, o dever de prestar contas, de justificar determinada conduta. Há, portanto, uma obrigação de o agente público justificar seus atos perante o mandante, esse último pode ser ora outro agente público (*accountability* horizontal) ora o próprio povo (*accountability* vertical).

Outro elemento importante da *accountability* é a coação, isto é, além do dever de informação e justificação, o agente deve poder ser premiado ou até mesmo sancionado pelo mandante caso não cumpra as normas legais e constitucionais ou atue em desconformidade com o interesse público. O aspecto da coação surge como fundamental para que se tenha uma *accountability* forte e plena (ROBL FILHO, 2013).

Os termos *accountability* horizontal e *accountability* vertical foram cunhados por O'Donnell (1998), que definiu *accountability* horizontal como sendo a existência de agentes estatais com o direito e o poder legal para fiscalizar e sancionar atos de outros agentes. Adiciona-se o fato de tal supervisão poder ser feita também por agentes supranacionais, e

[2] Referência à obra de Eduardo Giannetti (2007), Vícios privados, benefícios públicos?

poder ser aplicada além da sanção, a restrição, não convalidação ou, até mesmo, a anulação de um ato de outro agente (ROBL FILHO, 2013).

Quanto à *accountability* horizontal, é importante ter em mente que as instituições são regidas não apenas por regras formais, como leis, decretos, contratos, etc., mas também por regras informais, que de igual modo estabelecem padrões de condutas e podem, inclusive, facilitar a concretização de interesses corporativos e pessoais (ROBL FILHO, 2013).

Assim, pode ocorrer que, no seu atuar, os agentes públicos priorizem seus interesses pessoais e ajam de acordo com as regras informais, em detrimento do interesse público e dos regramentos formais de conduta. Neste sentido, Przeworski (1999) afirma que atualmente a grande questão no âmbito do estudo das reformas das instituições democráticas é como instigar os agentes individuais a atuarem de acordo com o que será mais benéfico para a coletividade.

No Brasil, tal fato mostra-se de importância peculiar, pois aqui não é incomum a prática de tratar a coisa pública como privada, em busca do benefício próprio ou daqueles pertencentes ao círculo afetivo e onde raramente prevalecem as relações impessoais (HOLANDA, 1995).

Em atenção a isso, e seguindo o padrão dos demais Estados Democráticos, no sistema brasileiro foram previstos diversos mecanismos de *accountability* horizontal, isto é, aquela exercida pelos próprios agentes estatais, pessoas físicas ou jurídicas, uns em relação aos outros. Tal forma de fiscalização pode se dar através do requerimento de informações e justificações, abertura de procedimento disciplinares, podendo ocorrer, inclusive, a imposição de sanções. Tradicionalmente, tais mecanismos de autocontenção são chamados de *checks and balances*, sendo o Ministério Público a Instituição que tem por função predominante o exercício de tal fiscalização, devendo acionar o Poder Judiciário caso verifique alguma irregularidade.

No entanto, constata-se a insuficiência dessa forma de controle no combate aos desvios que podem ocorrer no atuar do Poder Público no Brasil. Com efeito, as instituições públicas brasileiras estão marcadas pela cultura do privilégio e pela corrupção, o que torna os mecanismos institucionais de controle dos atos dos agentes públicos insuficientes, pois, estando influenciados pelos mesmos vícios retromencionados, os entes responsáveis por realizar a *accountability* horizontal quedam-se inertes, ou o fazem de maneira incipiente.[3]

[3] Destaque-se que ao se falar em corrupção, não obstante os diversos significados que tal vocábulo possui, tem-se em mente a corrupção na esfera administrativa, pelos agentes públicos. Tal recorte metodológico se dá devido à impossibilidade de manejar todas as variáveis afetas a tal fenômeno.

Como apontado por Peruzzotti e Smulovitz (2002), o mecanismo de freios e contrapesos, característico da *accountability* horizontal, baseia-se no "princípio de ambições contrapostas", ou seja, é preciso que haja essa diferença de convicções, pretensões ou prioridades, que funciona como um estímulo ao controle e ao bom funcionamento das instituições. No entanto, não só no Brasil, mas na América Latina, predominam os interesses comuns por parte dos agentes públicos, de modo que a *accountability* horizontal tende a ser fraca e compassiva.

Neste sentido, conforme observado por Campos (1990), as instituições que deveriam exercer a *accountability* horizontal acabam por enfraquecê-la, pois grande parte dos abusos na gestão da coisa pública não é revelada, passa sem investigação e não é punida. A mesma autora conclui que, da forma como habitualmente atua, o Estado mostra não ter obrigações perante a sociedade.

À mesma conclusão chega O'Donnell (1998), para quem, tanto no Brasil quanto na Argentina, os mecanismos de *accountability* horizontal apresentam déficits substanciais. Por sua vez, Moisés (2008, p. 21) aponta que

> a continuidade de práticas de corrupção mostra que nem o *impeachment* de um presidente ou a punição de parlamentares por motivos semelhantes foi suficiente para que o país aperfeiçoasse os mecanismos institucionais e o marco jurídico responsáveis pelo controle dos efeitos sistêmicos de hábitos e comportamentos antirrepublicanos.

A ausência de um sistema eficaz de pesos e contrapesos entre os poderes e a existência de corrupção nos diferentes níveis da administração pública são mencionados por Peruzzotti e Smulovitz (2002) como evidências da debilidade do desempenho institucional não só da democracia brasileira, mas das democracias latino-americanas como um todo.

O mesmo autor aponta também que há variáveis culturais e institucionais que cerceiam a existência de incentivos que façam com que os governos sintam necessidade de justificar seus atos, tal como já notado por Holanda (1995).

Para Garcia (2008) um povo que preza a honestidade terá governantes honestos, mas um povo que tolera a desonestidade, e frequentemente a enaltece, terá governantes com pensamento e comportamento similares. Logo, considerando a formação da sociedade brasileira tal como descrito por Holanda (1995) e Damatta (1997), compreende-se a constatação de que as instituições brasileiras são permeadas por uma concepção patrimonialista, patriarcalista, e por uma fraca noção da distinção entre público e privado.

Esses vícios presentes nas instituições brasileiras geram uma desconfiança dessas, em seus mecanismos de controle e na própria democracia, o que leva a uma crise de credibilidade das instituições públicas. Tal descrença encontra-se disseminada na sociedade, alcançando os diversos segmentos de renda, escolaridade e idade, o que acaba por influir negativamente na disposição dos cidadãos em participar do processo democrático. (MOISÉS, 2005)

É preciso desenvolver a percepção de que os agentes públicos são um "exemplar" da sociedade em que vivem e desenvolvem-se. Assim, em um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é tida como comum na rotina dos cidadãos, geralmente fará com que tal concepção seja mantida pelo agente nas relações com o Poder Público.

Percebe-se, portanto, que os meios de *accountability* horizontais são insuficientes para fazer com que os agentes públicos ajam comprometidos com a qualidade dos serviços públicos a serem prestados, com a justa distribuição de benefícios, e com a obtenção de resultados satisfatórios.

Pode-se considerar como um dos resultados da constatação das limitações das formas de *accountabilities* horizontais a criação do Conselho Nacional de Justiça, que, de acordo com Robl Filho (2013), tem por função preencher lacunas nas *accountabilities* judiciais, institucional e comportamental. Ademais, a criação do mencionado Conselho busca enfrentar um problema importante, a saber, como fiscalizar o Poder que tem por função principal julgar o respeito ao ordenamento jurídico por parte dos outros Poderes, evitando que haja um Poder *unaccountable*.[4]

No entanto, acredita-se que, além de reformar ou ampliar os mecanismos de *accountability* horizontal, há outras caminhos que podem ser trilhados para enfrentar o problema em discussão. Surgem, pois, como importantes as ponderações sobre os mecanismos de *accountability* social.

4 *ACCOUNTABILITY* SOCIAL – O POVO E SEU PAPEL FISCALIZADOR

Conforme acima explanado, os mecanismos de *accountability* horizontal têm se mostrado insuficientes para coibir a prática pelos agentes públicos de condutas que sejam contrárias ao interesse coletivo. Assim, afora os aperfeiçoamentos que podem ser feitos nesses instrumentos de fiscalização e controle, importante destacar o potencial dos mecanismos à

[4] Sobre o assunto, em profundidade, Robl Filho (2013).

disposição da população, denominados de *accountability* vertical, em especial a vertente definida como social.

Com efeito, a sociedade pode desempenhar um importante papel no controle dos atos dos agentes públicos através da chamada *accountability* vertical. Esta pode ocorrer de duas formas: quando os cidadãos elegem, ou não, os agentes estatais para os cargos elegíveis (*accountability* eleitoral); ou quando a sociedade civil e a imprensa por meio de denúncias ou exposição de figuras públicas sancionam agentes estatais eleitos ou não (*accountability* social) (ROBL FILHO, 2013).

A *accountability* vertical eleitoral é uma das ferramentas mais tradicionais na democracia, permitindo-se a representatividade e a legitimidade dos representantes a partir do sufrágio, em especial o universal. Não obstante, apesar de sua destacada importância, é preciso refletir sobre novas formas de *accountability* a serem exercidas pela sociedade para controle e fiscalização dos agentes estatais como um todo, não apenas os eleitos, pois as eleições são pontuais, mas a responsabilidade para com a gestão da coisa pública deve ser uma constante, tão certa e incessante como o decorrer do tempo.

Ademais, a *accountability* vertical eleitoral enfrenta dificuldades, tais como a pouca informação sobre a conduta dos representantes eleitos; sobre as suas motivações para as decisões tomadas; a dificuldade na percepção, pelos próprios cidadãos, de que perdas presentes podem compensar ganhos futuros; a dificuldade em se identificar os responsáveis pelos resultados políticos; e, principalmente, o desinteresse dos cidadãos pelas eleições. (ROBL FILHO, 2013)

Há ainda aqueles que argumentam que a *accountability* vertical eleitoral tem limitações intrínsecas que a impedem de constituir-se como forma de responsabilizar os governantes por seus atos, pois não possibilitam que os eleitores induzam os governantes a atuar responsavelmente. Neste pensar, as eleições, consideradas isoladamente, seriam uma forma ineficaz de *accountability* por três motivos: por ser uma oportunidade única para, a um só tempo, condenar ou aprovar múltiplas decisões governamentais; devido ao fato de ser uma ação estratégica descentralizada, não é possível avaliar se possuem um sentido retrospectivo ou prospectivo; e, por fim, devido ao déficit de informação do cidadão médio, o que compromete a sua capacidade de avaliar adequadamente o desempenho das decisões dos agentes públicos (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES).

Neste sentido, Diamond, Plattner e Schedler (1999) apontam a necessidade de as democracias constitucionais contemporâneas estabelecerem uma rede de órgãos de controle que vá além das eleições livres, periódicas e com sufrágio universal.

Assim, coloca-se em foco a *accountability* social, definida por Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 10) como sendo

> Um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado em ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos assim como em ações midiáticas. As ações desses atores têm por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar a operação de agências horizontais de controle. A *accountability* social pode canalizar-se tanto por vias institucionais como não institucionais[5].

Desta forma, surge como importante o estímulo de outros meios de fiscalização por parte da sociedade, a serem desempenhados pelos movimentos sociais, pelas associações e grupos populares, pela sociedade civil organizada e pela imprensa.

Importante observar que o reconhecimento do papel da sociedade civil no exercício de *accountability* não está relacionado a qualquer possível orientação ideológica de tais ações, diversamente, restringe-se a admitir a existência de um fenômeno empírico que precisa ser analisado para a compreensão do funcionamento das democracias contemporâneas.

Tais atores podem requerer e sistematizar informações, analisar as motivações das decisões políticas, encaminhar denúncias aos órgãos de controle e fiscalização da aplicação de recursos pelo Estado; monitorar diretamente a aplicação de tais recursos e a execução de políticas públicas; apresentar demandas aos representantes eleitos; e exercer uma repreensão moral dos agentes públicos; expor figuras públicas; utilizar-se de meios legais para acionar outros mecanismos de *accountability*, dentre outras (VIEIRA JÚNIOR, 2012).

Uma importante característica positiva da *accountability* social é a possibilidade de seu exercício entre os períodos eleitorais, isto é, ela não se prende a calendários fixos. Esse mecanismo de controle é ativado pela própria sociedade civil quando esta se mobiliza em torno de uma demanda social, política, ou com a insatisfação em relação à conduta de políticos e funcionários públicos que fazem política.

Tal como Peruzzotti e Smulovitz (2002), acredita-se que a questão central em torno do conceito de *accountability* seja como se deve regular e reduzir a brecha entre os representantes e representados, de maneira a preservar sempre a distância que deve haver entre autoridades políticas e cidadania, característica das relações de representação

---

[5] Tradução da autora. "un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales" (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 10).

(PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Assim, para diminuir tal distância, mostra-se essencial estimular a sociedade a exercer seu papel fiscalizador.

Portanto, além de despertar a noção de responsabilidade no agente público para com a coisa pública, é preciso instigar tal consciência também na sociedade, para que ela exerça seu direito de fiscalização sobre os atos de tais agentes. Neste sentido,

> A ideia de responsabilidade faz-se acompanhar necessariamente das noções de prestação de contas e de fiscalização dos mandantes pelos mandatários, assegurando que, na ausência de tais ingredientes idoneamente formulados e de instrumental a torná-los plenamente eficazes, não há que falar em república representativa (SIRAQUE, 2009, p. 31-32).

É importante destacar que a *accountability* social pode suscitar inclusive sanções através de outras formas de *accountability*, tais como a eleitoral, com a não reeleição de políticos e esvaziamento de partidos, e a horizontal, através de procedimentos instaurados pelo Ministério Público a partir de denúncias feitas pela sociedade civil, ou a própria exoneração de ministros em decorrência da pressão popular e a aplicação de sanções por meio do Judiciário e do Tribunal de contas (*accountability* horizontal).

Observa-se, ainda, a possibilidade de os próprios cidadãos, informados pela *accountability* social, provocarem os agentes da *accountability* horizontal, o que no Brasil pode ocorrer por meio da ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República (ROBL FILHO, 2013), ou ainda, pela propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que a lista de legitimados foi consideravelmente ampliada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Destaca-se que essa mobilização direta do Judiciário pelos cidadãos é um meio de a *accountability* social gerar sanções imperativamente impostas aos agentes públicos.

Quanto às demais formas de exercer a *accountability* social, apesar de não poderem aplicar sanções de forma imperativa, constata-se que o seu exercício pode gerar consequências materiais para os agentes fiscalizados e expostos, que não devem por eles ser ignoradas, tais como a exposição da figura pública, a abertura de procedimentos disciplinares pelos órgãos competentes, exoneração de cargos em comissão, dentre outros.

A imprensa também possui papel de destacada importância na *accountability* social, pois, através da divulgação de denúncias, cobrança de informações e exposição pública de baixos resultados por agentes estatais, os meios de *accountability* horizontal veem-se compelidos a atuar e exigir justificações, ou até mesmo impor sanções. Nesses casos, a inércia dos instrumentos horizontais de fiscalização tem como consequência negativa o surgimento

de um sentimento de insatisfação na população, desconfiança na democracia e nas suas instituições (ROBL FILHO, 2013).

Ademais, os mecanismos sociais tornam-se mais eficazes quando atuam coordenados com a imprensa, pois esta informa sobre a organização e mobilização da sociedade civil, expõe figuras públicas e provoca uma pressão popular que acaba por fazer com que as instituições considerem problemas que em certo momento foram deixados à margem. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002)

Outro aspecto importante a ser destacado sobre a *accountability* social é que ela permite dar voz a demandas da minoria que normalmente não encontrariam espaço no sistema vertical eleitoral. Com efeito, a *accountability* vertical eleitoral baseia-se no sistema majoritário, assim, são eleitos os representantes apenas das demandas sociais que atendam aos interesses da maioria.

Diversamente, a *accountability* social não precisa estar extensamente representada, mais importante é a intensidade com que é exercida. Destarte, pleitos que não são da maioria, mas que sejam fortemente debatidos e colocados em foco por movimentos sociais ou pela mídia, podem entrar na agenda pública, encontrando então a representatividade que de outra forma não teriam. Logo, a *accountability* social mostra-se como um importante elemento democrático.

Identificou-se, portanto, os três eixos de atuação da *accountability* social, são eles: a jurídica, através das já mencionadas ações populares e ações diretas de inconstitucionalidade, por exemplo; a mobilização social, através da formação de associações, da sociedade civil organizada, mobilizações populares, redes sociais, dentre outros; e a imprensa, que dá visibilidade às demandas sociais e informa sobre o atuar dos agentes públicos.

Conclui-se que a *accountability* social tem mais eficácia quando as três formas supramencionadas atuam juntas, isto é, quando os cidadãos acionam os meios legais, há uma mobilização social apoiando tal demanda, e a correlata exposição e acompanhamento do caso pela imprensa (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Por todo o exposto, é possível afirmar ser a *accountability* social um importante instrumento não só de controle e fiscalização dos atos públicos, mas também de fortalecimento da democracia, na medida em que também possibilita que a minoria seja ouvida, e que as demandas sociais tenham outra forma de alcançar os representantes eleitos. Trata-se de exercício de fato da cidadania, não apenas pontual e restrita ao direito ao voto, mas ativa, consciente da sua capacidade de mobilização e como veiculador de demandas

sociais. Resta à sociedade brasileira dar-se conta do potencial de tal mecanismo e dele apropriar-se efetivamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível constatar ao longo deste artigo, a sociedade brasileira, desde suas raízes, é marcada pelo patrimonialismo, personalismo, patriarcalismo e também por um imediatismo. Tais características arraigadas na sociedade repetem-se nas instituições públicas, o que faz com que se tenha um funcionário patrimonial, mais preocupado com seu próprio benefício do que com uma gestão pública impessoal e objetiva.

De fato, não chegam os brasileiros à constatação de que o bem coletivo será também o seu bem individual, tampouco percebem que pequenas vantagens individuais indevidamente percebidas reverter-se-ão em circunstâncias mais gravosas, ainda que a longo prazo. No entanto, tendo em vista serem as instituições brasileiras compostas por agentes públicos que são, em realidade, pessoas que integram a sociedade, naturalmente estariam elas marcadas pelas mesmas características já mencionadas.

Desta forma, verifica-se prevalecer no interior das instituições públicas regras informais de conduta e interesses pessoais, percebendo-se uma incipiente noção de responsabilidade da gestão dos bens públicos para com o povo. Isso leva a que os mecanismos institucionais tradicionalmente previstos para o controle e fiscalização dos agentes públicos, *accountability* horizontal, funcionem de maneira insuficiente, gerando uma crise de credibilidade do Poder Público na sociedade.

Nesse contexto, surge como importante instrumento para a mudança em tal realidade o fortalecimento da *accountability* social, pois, diferentemente da *accountability* vertical eleitoral, que é exercida esporadicamente, através daquela pode-se manter uma fiscalização ativa e perene, apta a estimular os agentes públicos eleitos e não eleitos a atuarem com responsabilidade para com o seu principal mandante, o povo.

Ademais, como visto, através da *accountability* social é possível gerar consequências na *accountability* eleitoral, acionar diretamente a vertente horizontal, bem como constrangê-la a atuar e não deixar impunes os casos de má gestão.

Para o aprimoramento da *accountability* social mostra-se fundamental o desenvolvimento da cidadania, o que passa pela conscientização dos cidadãos de que o exercício daquela não está restrito ao momento do voto, ao contrário, vai além, englobando acompanhar a gestão pública, participar das diretrizes das políticas públicas, através das

audiências públicas, por exemplo, organizar-se politicamente para definir prioridades e principais demandas, dentre outros.

Necessário se faz, ainda, fomentar na sociedade brasileira uma cultura de civilidade, enriquecendo-se o capital social, esse entendido como a disposição cognitiva e moral do cidadão que torna possível estender confiança a outro cidadão, desenvolver a arte da associação, tão difícil no Brasil, e, principalmente, prestar atenção às questões políticas (ROBL FILHO, 2013).

Em verdade, nas relações de *accountability*, o povo é o mandante mais relevante e deve estar consciente disto, pois, em uma democracia, a sua vontade é soberana, de forma que os agentes públicos estão sempre sujeitos a essa fiscalização feita pelo próprio povo. É preciso que a sociedade civil como um todo, inspirada por tal consciência, participe ativamente da vida pública, em especial, fiscalizando a atuação dos agentes estatais, o que se mostra como elemento fundamental para uma *accountability* plena e uma democracia efetivamente concretizada.

Como observado por Campos (1990, p. 6), "somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*". Portanto, ainda que a Constituição, leis, decretos e demais instrumentos normativos prevejam mecanismos de *accountability*, seja horizontal ou vertical eleitoral, para o bom funcionamento das instituições públicas em um Estado Democrático de Direito é essencial desenvolver uma forte *accountability* social.

REFERÊNCIAS

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

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia.** São Paulo: Editora Moderna, 1984.

CROZIER, Michel. ***On ne change pas la société par décret.*** Paris: Grasset, 1979.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis:** para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHELDER, Andreas. *Introduction. In:* ***The self-restraining state:*** *power and accountability in new democracies.* Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

GARCIA, Emerson. **A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica.** Rio de Janeiro: TJ/RJ, 2008.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LISBOA, José da Silva. ***Princípios de Economia Política* para servir de "Introdução à Tentativa Econômica do Autor dos Princípios de Direito Mercantil**. Lisboa: 1804.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e representação.** Lua Nova: **Revista de Cultura e política**, n. 67. São Paulo, p. 263-269, 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.** v. 23, n. 66. São Paulo: 2008.

_____. A desconfiança das instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

O'DONNEL, Guilhermo. *Accountability* Horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e política**, n. 44. São Paulo, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e o cidadão.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes, org. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

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

ROSE-ACKERMAN, Susan. Rendicion de cuentas y Estado de derecho em la consolidacion de las democracias. ***Perfiles lationamericanos***, n. 26, p. 9-53, jul-dic, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA JÚNIOR. Wilmar Machado. **A sociedade civil como peça chave no combate à corrupção.** Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/foccoantigo/artigos/WILMAR-MACHADO-VIEIRA-JUNIOR.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** / Max Weber; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes [Orgs.]. **Sociedade e o Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: FNAP, 1999, p. 323-345.