

**MARIANNA MONTEBELLO
WILLEMANN**

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Mestre e Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela mesma universidade.

Professora do curso de graduação da PUC-Rio.

Foi Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público de provas e títulos (2000-2006).

Foi Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público (2006-2015).

Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ocupando vaga destinada ao Ministério Público, desde junho de 2015.

*ACCOUNTABILITY
DEMOCRÁTICA E O DESENHO
INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS NO BRASIL*

© 2017 Editora Fórum Ltda.
2020 2ª edição revista e ampliada
2020 1ª reimpressão

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznós	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

W699a Willeman, Marianna Montebello
Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil / Marianna Montebello Willeman. 2. ed. 1. reimpr. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.
373p.; 14,5cm x 21,5cm
ISBN: 978-85-450-0683-1
1. Direito Constitucional. 2. Direito Financeiro. 3. Ciência Política. I. Título.

CDD: 341.2
CDU: 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 373p. ISBN 978-85-450-0683-1.

Aos amores do meu universo muito particular: meu marido, Flavio, companheiro incansável de todas as horas, por quem nutro inesgotável admiração e orgulho e a quem agradeço por existir e fazer parte da minha vida; meu "lord" Gabriel e minha "pequena notável" Giovanna, meus filhos amados e minhas preciosidades, que me tornam uma pessoa melhor a cada dia.

Aos meus queridos pais, Thiers e Gilma, pessoas absolutamente lindas e generosas, com os quais eu tenho o privilégio e o orgulho de conviver em família. A cada passo que dou em direção a uma conquista profissional ou acadêmica, reporto-me ao acolhimento e à confiança que tenho de vocês, em todos os momentos, sempre e incondicionalmente.

À minha amada irmã, Martha, simplesmente a melhor amiga que eu poderia ter e a pessoa mais gentil, meiga e carinhosa que conheço.

O objetivo deste capítulo é apresentar o enquadramento teórico das Instituições Superiores de Controle das finanças públicas – ISCs – qualificando-as como constitutivas do regime democrático e republicano. Para tanto, serão, em um primeiro momento, apresentadas formulações teóricas da ciência política relacionadas ao tema da *accountability* democrática, especialmente a partir dos estudos realizados por Guillermo O'Donnell e Andreas Schedler, autores que se notabilizaram pelo enfrentamento da matéria, particularmente a partir de preocupações envolvendo a América Latina e desafios gerados pelo fenômeno da corrupção.

De certa forma, pretende-se desmistificar o conceito de *accountability*, mediante a apresentação das visões doutrinárias prevalentes a respeito do tema, com destaque especial para as noções de *accountability* vertical, horizontal, social, diagonal e externa, conforme classificação que tem sido contemporaneamente adotada pela ciência política. A esse respeito, cumpre notar que os estudos acadêmicos sobre *accountability* são extremamente fragmentados e monológicos, circunstância que dificulta sobremaneira o enfrentamento do tema. Isso ocorre porque, na realidade, a *accountability* é objeto de análise em diversas áreas do conhecimento e, em cada campo do saber, as investigações acadêmicas são realizadas de maneira isolada em relação aos avanços obtidos em outras áreas. Nesse ponto, o trabalho aqui empreendido pretende promover um diálogo entre as abordagens do direito constitucional e da administração pública com a ciência política, precisamente com o objetivo de promover uma conexão entre as diversas visões que essas disciplinas têm sobre o tema.

Em seguida, visando a aprofundar o eixo teórico do livro, o capítulo irá ressaltar a profunda cumplicidade das Instituições Superiores de Controle com a tradição republicana. O componente republicano constitui valioso referencial para as investigações a respeito das experiências de *accountability* e da função desempenhada pelas ISCs: (i) no âmbito da teoria constitucional, o tema comportará abordagem a partir das reflexões em torno do princípio republicano e de seu significado para as relações constituídas no espaço público; (ii) no campo da filosofia

para com o povo é, sem dúvida, o controle primário que se exerce sobre o governo; mas a experiência também adverte para a necessidade de algumas precauções auxiliares". Por se tratar de um dos trechos mais conhecidos e reproduzidos do projeto federalista, optou-se por mantê-lo no original, excepcionando o padrão adotado no restante do livro, em que os trechos em língua estrangeira já são citados no corpo do trabalho em versão livremente traduzida pela autora.

política, o resgate dos ideais republicanos far-se-á com base na teoria de Philip Pettit, cujas preocupações centrais dirigem-se ao bom funcionamento das instituições do estado republicano, culminando com a formulação de uma concepção de democracia que descreve como "contestatória". A intenção, em tal momento, será integrar a *accountability* com os desafios levantados quanto ao desempenho das instituições democráticas e às exigências de participação e contestação.

Para finalizar o segmento teórico do trabalho, o último tópico do capítulo será dedicado à conformação da "boa administração pública" como diretiva a nortear e a dinamizar o funcionamento das instituições de *accountability*. Essa abordagem inspira-se no reconhecimento do direito fundamental à boa administração pela Carta de Nice (2000) e pelo Tratado de Lisboa (2009) na Comunidade Europeia e aprofunda a forma como a temática tem sido apropriada pela doutrina do direito administrativo no Brasil. Nesse cenário, destaca-se que os critérios de eficiência, eficácia e racionalidade econômica enquanto dimensões constitutivas do direito à boa administração pública no domínio específico da gestão financeira estatal colocam em evidência a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado, sinalizando para esforços tendentes a revisitar a posição ocupada pelas Instituições Superiores de Controle no Brasil.

2.1 Democracia e *accountability* pública

O desafio central da política e da boa governança é a forma como a autoridade e o poder são alocados e exercidos na vida pública. A própria epígrafe deste capítulo já retrata que a desconfiança dos cidadãos em relação às suas lideranças políticas não é um fenômeno recente, dela já se ocupando os federalistas ao enunciarem que os homens não são governados por anjos e que, por isso, mecanismos de controle são imprescindíveis.

O termo contemporâneo que expressa a preocupação constante de controle e de constrições institucionais voltadas para o exercício do poder é *accountability*. Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basilar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a *accountability* tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de

legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o bem público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou a intermitência de instrumentos de *accountability* transformaram-se em importantes indicadores de *déficit* democrático.⁴²

A ciência política, especialmente a partir da década de noventa,⁴³ passou a dedicar cada vez mais atenção à *accountability* pública.⁴⁴ Duas circunstâncias contribuem decisivamente para o destaque cada vez maior que tem sido direcionado ao tema: (i) o crescente protagonismo do Estado na regulação da vida pública e da vida privada e (ii) a emergência da democracia como o mais popular e aspirado modelo de governo.⁴⁵ Nada obstante a sua importância normativa na política contemporânea e sua centralidade para a governança democrática, a verdade é que a noção de *accountability* ainda não foi plenamente

⁴² BOROWIAK, Craig T. *Accountability and democracy: the pitfalls and promise of popular control*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 03. A referência à *accountability* como indicadora da qualidade democrática de um país integra uma das principais passagens da obra de O'Donnell, precisamente aquela em que o autor cunhou os termos *accountability* vertical e horizontal. Em suas palavras: "O meu interesse por aquilo que chamo de *accountability* horizontal advém de sua ausência. Muitos países, na América Latina e em outros lugares, tomaram-se recentemente democracias políticas ou poliarquias. Por isso entenda-se que satisfizeram as condições estipuladas por Robert Dahl para a definição desse tipo de regime. Satisfazer essas condições não é uma garantia: alguns países continuam sob regras autoritárias, e outros, nada obstante realizem eleições, não satisfazem as condições de eleições justas e competitivas pressupostas no conceito de poliarquia. Mas neste capítulo eu não abordarei esses casos; o meu foco reside naqueles países que são poliarquias, no sentido então definido, mas que apresentam fraca ou intermitente *accountability* horizontal" (Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007. p. 49).

⁴³ Dentre as obras seminais sobre o assunto, é importante fazer referência às seguintes: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999; O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa? Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, p. 25-40, out. 1991; SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

⁴⁴ A adjetivação de *accountability* realizada neste trabalho tem por base o objeto específico sobre o qual ela recai: sua preocupação central volta-se a assuntos de interesse público, tais como a gestão de recursos públicos, o exercício de atribuições públicas, a condução de instituições públicas etc. Não se limita a organizações públicas, podendo estender-se para entidades privadas que exerçam prerrogativas públicas ou que recebam recursos públicos. O que importa para atrair a *accountability*, nessa perspectiva, é a condução de assuntos de interesse da coletividade, ou, como afirma Mark Bovens, trata-se da "*accountability* no, e sobre, o domínio público" (BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. *Public Accountability*. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014).

⁴⁵ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Frederick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York: Routledge, 2014. *Kindle Edition*, posição 196.

desenvolvida em termos conceituais, sendo comumente criticada por se tratar de uma formulação amorfa e imprecisa.

Os dois principais autores que se esforçaram em teorizar sobre o tema foram Guillermo O'Donnell e Andreas Schedler. O primeiro destacou-se pela elaboração das categorias de *accountability* vertical e horizontal no contexto de seus estudos sobre as chamadas "democracias delegativas".⁴⁶ O segundo autor, a seu turno, preocupou-se em explorar o terreno conceitual e buscou construir uma teoria que efetivamente pudesse oferecer maior precisão à noção. As formulações de ambos os autores, fortemente dominadas pela aproximação da *accountability* com fundamentos de controle – as denominadas "precauções auxiliares" referidas por Madison em seu famoso Federalista nº 51 –, são até hoje referências inafastáveis na matéria e tem sido constantemente revisitas por acadêmicos da atualidade.⁴⁷

Guillermo O'Donnell identifica a representação e a *accountability* como as "dimensões republicanas da democracia",⁴⁸ que operam uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos. O autor articula o conceito de *accountability* vertical à responsividade das políticas governamentais em relação às preferências dos eleitores, estando intimamente conectada à democracia eleitoral-representativa. Assim, os mecanismos institucionais que viabilizam a realização de eleições livres, justas e periódicas exercem função central na *accountability* vertical e constituem um componente básico da democracia contemporânea, oportunizando aos cidadãos a possibilidade de, ao menos periodicamente, premiarem ou punirem, por meio do voto, os governantes.

⁴⁶ Segundo O'Donnell, as "democracias delegativas" remontam a uma premissa básica: aquele que sai vencedor em uma disputa eleitoral é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder assim o permitam, até o fim de seu mandato. Nos regimes presidenciais, então, o presidente é o principal fiador do interesse nacional, a quem compete decidir o futuro da nação. Nesse cenário, outras instituições como o Legislativo e o Judiciário são embaraços e a necessidade de se prestar contas a tais entidades aparece como um incômodo, como um impedimento desnecessário à autoridade daquele que recebeu uma delegação a exercer. (O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* Artigo citado, p. 30). O autor cunhou o termo "democracia delegativa" para diferenciar o tipo de poliarquia em que a *accountability* vertical se faz presente, mas em que a *accountability* horizontal é extremamente fraca ou ausente, da "democracia representativa", em que tanto a *accountability* vertical, quanto a horizontal, estão presentes.

⁴⁷ Para uma visão detalhada das disputas conceituais envolvendo o tema da *accountability* na esfera pública, confira-se: MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

⁴⁸ O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* Artigo citado, p. 32.

Além disso, a noção de *accountability* vertical também engloba a atuação dos meios de comunicação e da sociedade civil em geral que importem a divulgação e a exposição de ações contrárias ao interesse público praticadas por autoridades públicas e que possam ter influência na formação da convicção e das preferências eleitorais. Daí a importância dos mecanismos assecuratórios de um conjunto de liberdades de participação que incluem a liberdade de opinião e de associação, bem como o acesso a fontes variadas e razoáveis de informações.⁴⁹

Porém, como amplamente reconhecido, a responsividade puramente eleitoral apresenta debilidades e insuficiências, o que torna necessário o desenvolvimento de mecanismos paralelos. Assim, complementar a ela, tem-se a dimensão *horizontal* da *accountability*, que, conforme a elaboração de O'Donnell, refere-se à capacidade e à disposição de agências estatais legalmente autorizadas para controlar e sancionar ações ou omissões de agentes públicos ou de outras instituições estatais consideradas ilícitas.⁵⁰ Nesse sentido, a *accountability* horizontal é a expressão institucionalizada da desconfiança na esfera política,⁵¹ mirando em duas direções fundamentais, quais sejam, a corrupção (*corruption*) e as interferências ou intromissões indevidas de uma instituição estatal sobre a autoridade de outra (*encroachment*). E para que essa dimensão da *accountability* seja efetiva, pressupõem-se:

instituições estatais que estejam autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou sancionar ilícitos praticados por outras instituições estatais. As primeiras devem não apenas ter a autoridade legal para assim proceder, mas devem ter também, de fato, suficiente autonomia em relação a outra. Esse é, claro, o antigo tema da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos. Incluem-se aqui as instituições clássicas do executivo, legislativo e judiciário; mas nas poliarquias contemporâneas, estende-se também para várias outras instituições de controle, *ombudsmen*, auditorias, *fiscalías*, dentre outros.⁵²

⁴⁹ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 50.

⁵⁰ O autor define textualmente a *accountability* horizontal como a "existência de instituições estatais que têm o direito e o poder legal e que estão factualmente dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina à aplicação de sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outras instituições estatais que possam ser qualificadas como ilícitas" (O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 60).

⁵¹ Esse ponto especificamente encontra-se desenvolvido em um trabalho de 2003 do autor, intitulado "Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust". In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

⁵² O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 62.

Como se extrai do conceito apresentado por O'Donnell, a *accountability* horizontal aperfeiçoa-se dentro das estruturas estatais. Essa compreensão é importante porque evidencia uma correspondência entre os planos vertical e horizontal de *accountability* e as demarcações entre estado e sociedade. Assim, a *accountability* vertical é exercida por atores da sociedade em relação a agentes estatais, ao passo que a horizontal é exercida dentro do próprio estado, por diferentes agências estatais. Além disso, a visão de O'Donnell é restritiva em relação ao escopo da *accountability* horizontal: ela é limitada ao campo da ilicitude.⁵³

Os mecanismos de *accountability* horizontal remontam e se apropriam das clássicas e tradicionais fórmulas de freios e contrapesos – caracterizados por *balance horizontal accountability* –, mas absolutamente nelas não se exaurem e, muito pelo contrário, vão bem além. Agregam-se, assim, os denominados instrumentos de *mandated horizontal accountability*, que incluem variadas instituições (*ombudsmen*, auditorias, controladorias, *fiscalías*, conselhos de estado etc.) legalmente investidas da competência para controlar, prevenir, evitar e, se necessário, sancionar condutas ilícitas praticadas por outras instituições intraestatais. Tais estruturas, ao contrário das tradicionais instâncias de poder, foram concebidas tendo em mente, de forma mais específica, os riscos de corrupção e de interferências indevidas no exercício da autoridade pública.⁵⁴

Embora exista efetivamente uma aproximação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e os instrumentos de *checks and balances*, é importante notar que a *balanced accountability* apresenta determinadas limitações que, conforme o caso e a disposição democrática, podem ser mais facilmente superadas no âmbito das instituições de *mandated accountability*. Em primeiro lugar, os instrumentos de freios e contrapesos tendem a atuar de maneira reativa e intermitente em relação a possíveis transgressões de outros órgãos de poder. Além disso, no caso de conflitos institucionais, as ações tendem a apresentar elevada carga de dramaticidade, fazendo com que as disputas institucionais tenham alta visibilidade e gerem custos para as próprias instituições estatais. Não se pode ignorar, ademais, que as divergências entre as instituições

Este ponto é especialmente destacado por KENNEY, Charles D. *Reflections on Horizontal Accountability: democratic legitimacy, majority parties and democratic stability in Latin America*. Disponível em: <http://www3.nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Kenney.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

Para o endereçamento mais detalhado da distinção entre *accountability* horizontal *balance* e *mandate*, veja-se: O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 88.

representativas da tradição dos freios e contrapesos geralmente envolvem atores que possuem legitimidade eleitoral e, também, vínculos motivados por razões partidárias, o que dificulta ainda mais a solução de eventual divergência.⁵⁵

A respeito das vantagens que as instituições *mandated* de *accountability* oferecem em comparação com as *balanced*, assevera O'Donnell:

Em princípio, as instituições *mandated* apresentam inúmeras vantagens sobre as *balanced*. Uma vantagem é que elas podem ser proativas e regulares em suas atividades. Outra vantagem é que, além disso, elas podem ser efetivas na prevenção e na sustação de atuações ilícitas por parte das instituições que controlam. Ainda mais uma vantagem é que elas podem se utilizar de critérios profissionais ao invés de critérios partidários ou "políticos". Finalmente, essas instituições podem desenvolver capacidades que lhes permitam examinar questões complexas em matéria de políticas. Dito isto, eu me adianto para acrescentar que, idealmente, instituições *mandated* não devem ser concebidas como substitutas das *balanced* – uma democracia que funciona de maneira razoável vislumbra na primeira um útil complemento e reforço da segunda.⁵⁶

Essa relação de complementaridade tem sido crescentemente enfatizada pela ciência política, com destaque para a importância das chamadas redes (*webs*) de *accountability*. Para que a *accountability* horizontal efetivamente funcione, não basta que existam órgãos ou instituições legal e faticamente aptas a exercê-la; é importante que exista toda uma rede de instituições estatais dotadas do compromisso constitucional ou legal de preservá-la e/ou eventualmente executar suas medidas, ainda que tenha como adversárias as instâncias estatais mais poderosas. Se assim não for, os trabalhos realizados por instituições de controle servirão apenas para alimentar uma opinião pública ávida por notícias sensacionalistas envolvendo desvios de comportamento no setor público, mas dificilmente conseguirão produzir resultados concretos satisfatórios.

A distinção formulada por O'Donnell quanto às noções de verticalidade e horizontalidade da *accountability* domina, efetivamente, a agenda das discussões contemporâneas relativamente ao tema.

⁵⁵ Essas são limitações listadas por O'Donnell. Veja-se: Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 87.

⁵⁶ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: O'DONNELL, Guillermo. *Dissonances*. Obra citada, p. 88.

O discurso acadêmico, como não poderia deixar de ser, revisita tais conceitos e propõe novas formas de desenvolvimento da matéria, mas sem romper com a distinção fundamental elaborada pelo autor.

David Stark e Laszlo Bruszt igualmente contribuem para o debate ao introduzirem a categoria da *accountability* estendida – ou, em tradução para o português, "responsabilidade política estendida". Na mesma linha do pensamento de O'Donnell, os autores exploram a existência de mecanismos institucionais de controle dos governantes ao longo de todo o mandato, e não apenas restrito ao momento eleitoral. Enfatizam a presença de uma pluralidade de atores políticos não apenas dentro do Estado, mas também na sociedade, que compartilham os processos decisórios. Dialogando com o pensamento de O'Donnell, esclarecem:

Por responsabilidade política estendida nos referimos à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder. Responsabilidade política estendida difere, primeiro, da responsabilidade "vertical" das eleições periódicas, pois ela *estende a responsabilidade "horizontalmente"* em um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais. Expondo a política a maior vigilância, a responsabilidade política estendida reduz a possibilidade de os executivos cometerem enormes erros de cálculo em políticas extremas e sem consideração para com outros atores. A responsabilidade política estendida se diferencia, em segundo lugar, da simples responsabilidade eleitoral porque, ao contrário do caráter episódico desta última, ela é *estendida no tempo*. Estendendo a responsabilidade como um processo contínuo, em curso, ela reduz as possibilidades de que o executivo possa apelar para a "crise" como tentativa de legitimar a expansão de sua autoridade eleitoral delegada. Como nossas análises dos casos tcheco e alemão sugerem, longe de impedir a coordenação estatal, esta deliberação estendida na rede de instituições autônomas que acompanham a formulação e implementação das políticas na verdade aumenta as possibilidades de coordenação *a priori* entre elas.

Nestas primeiras duas dimensões (vertical e temporal), a responsabilidade política estendida carrega óbvias semelhanças com o conceito de "responsabilidade horizontal" empregado por Guillermo O'Donnell em sua crítica das recentemente estabelecidas, mas pouco consolidadas, democracias na América Latina. Rejeitando o círculo vicioso de frenesi decisório que erode a confiança na mesma medida em que pede cada vez mais autoridade para um executivo central curiosamente onipotente e impotente ao mesmo tempo, O'Donnell defende a responsabilidade horizontal entre instituições estatais. *Nossa noção de responsabilidade política estendida engloba esta característica do modelo de O'Donnell mas*

avança para estender a responsabilidade em escopo, ao incluir não apenas instituições internas ao Estado, mas também outras instituições políticas, em particular os outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade.⁵⁷ (Os grifos não são do original)

Esse é, efetivamente, um ponto em que há acentuada divergência teórica. Scott Mainwaring, por exemplo, perfilha concepção restritiva para a *accountability*, identificando-a como um fenômeno legal e intra-estatal. Da forma como o autor a aborda, a *accountability* pressupõe uma relação institucionalizada e legalmente fundamentada de se demandarem respostas de agentes estatais. Sua definição é claramente excludente dos meios de comunicação e de organizações da sociedade civil que investigam e denunciam comportamentos abusivos e ilícitos praticados por agentes públicos.⁵⁸

De acordo com a concepção de Mainwaring, apenas dois tipos de atores exercem *accountability* política: (i) agentes públicos eleitos, que respondem perante os eleitores; e (ii) agências estatais formalmente encarregadas de controlar, supervisionar e/ou sancionar agentes públicos e estruturas burocráticas, caracterizando uma relação que o autor denomina de *accountability* intraestatal – correspondente à categoria horizontal de O'Donnell – e que envolve, a título exemplificativo, as comissões legislativas de investigação, as agências de monitoramento (controladorias e auditorias), as comissões anticorrupção, ombudsman etc.⁵⁹

⁵⁷ STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, fev. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2016.

⁵⁸ Segundo o autor, a inexistência de balizas mais precisas – como a exigência de uma atribuição formal/legal – para conceituar a *accountability* torna a noção demasiadamente elástica e, portanto, inútil. Em sentido contrário, Philippe Schmitter questiona a compreensão de que a *accountability* deve estar restrita ao exercício por agências estatais e exclusivamente em relação a atos ilícitos. Em relação ao primeiro ponto, sustenta que atores não estatais como a mídia, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e até mesmo o empresariado devem ser incluídos dentre aqueles capazes de exercer *accountability* horizontal. Argumenta que “ao menos em países com forte tradição estatal, há fundada razão para se suspeitar que agências estatais, ainda que dotadas de considerável grau de independência, tenderão a atuar em conluio – tudo em nome do interesse nacional ou simplesmente para atender aos interesses corporativos da burocracia estatal”. Quanto ao segundo ponto, entende que limitar a *accountability* ao campo da ilicitude implica promover uma simplificação em relação às suas funções democráticas, operando uma equivalência entre o legal e o legítimo (SCHMITTER, C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 59-62).

⁵⁹ MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Obra citada, p. 08.

É importante registrar que Mainwaring não menospreza a importância das organizações da sociedade civil e do monitoramento realizado pelos meios de comunicação para o fortalecimento da governança democrática. O que o autor rejeita é a sua caracterização enquanto mecanismos de *accountability*, especificamente porque, na sua construção teórica, o elemento sanção é constitutivo da noção de *accountability*. E, nesse aspecto, somente duas categorias de atores potencialmente exercem capacidade sancionatória: (i) os eleitores, no momento em que se manifestam eleitoralmente, especialmente quando negam a reeleição de um governante; e (ii) os órgãos e instituições estatais legalmente encarregados da função de controle e monitoramento. Em relação a estes últimos, cumpre observar que, para Mainwaring, a *accountability* não estará descaracterizada caso a capacidade sancionatória apenas se configure indiretamente, como acontece com instituições estatais que detêm competência para provocar a atuação do Poder Judiciário em hipóteses de comportamento abusivo ou de improbidade praticados por agentes públicos.⁶⁰ Tais instituições, embora não tenham a capacidade de diretamente impor sanções, são competentes para endereçar o resultado de suas investigações para outras esferas, estas sim dotadas de competência sancionatória.

A centralidade da capacidade sancionatória para o conceito de *accountability* também foi agudamente explorada por Andreas Schedler em estudo que se tornou referência sobre o tema⁶¹ e que, juntamente

⁶⁰ Mainwaring ilustra essa capacidade sancionatória indireta invocando o caso do Ministério Público no Brasil que, embora careça de competência para aplicar sanções diretamente em hipóteses de desvio de conduta, tem atribuição para ajuizar a ação criminal correspondente, ação civil de improbidade administrativa, bem como para a adoção de medidas no âmbito da Justiça Eleitoral. Outro exemplo utilizado pelo autor refere-se ao *ombudsman*, tipicamente encarregado de investigar as denúncias e reclamações oferecidas por cidadãos relativamente a comportamentos impróprios adotados nas estruturas estatais. O *ombudsman* enquadra-se perfeitamente na categoria de *accountability* intraestatal adotada por Mainwaring: detém atribuição formal de supervisão e controle sobre agentes públicos e, embora não possa diretamente impor sanções, sua atuação reforça uma necessidade de resposta em relação à situação noticiada. Na maioria dos países, a expectativa é no sentido de que o *ombudsman* não apenas investigue as denúncias de desvio de conduta na esfera pública, mas também de que adote providências para endereçar os casos que lhe são reportados a instâncias do sistema administrativo ou do sistema judiciário que possam sancionar os ilícitos investigados (MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Obra citada, p. 13).

⁶¹ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28. Como se pode observar a partir do próprio título da obra organizada por Schedler, o autor trabalha com uma ideia de *accountability* inserida em um Estado que se autoimpõe restrições e controle.

com a classificação organizada por O'Donnel, passou a influenciar praticamente todas as investigações acadêmicas na matéria. Schedler identifica duas irreduzíveis dimensões para a *accountability*, quais sejam, a *answerability* e o *enforcement*. Por *answerability* compreende-se a sujeição de todo aquele que exerce alguma parcela de poder político a exigências de transparência e motivação. Já o *enforcement* associa-se à capacidade de as agências de *accountability* aplicarem sanções aos agentes que tenham violado seus deveres públicos.⁶²

Como visto, a dimensão da *answerability* como caracterizadora da *accountability* bifurca-se em dois atributos: informação e motivação. Envolve, assim, o direito de exigir informações confiáveis e compreensíveis acerca de decisões adotadas na esfera pública e, também, o direito de receber explicações e o correspondente dever de autoridades públicas justificarem, a partir de válidas razões, suas condutas. Há, portanto, um atributo informacional e um atributo argumentativo ou discursivo na *accountability*, os quais realçam sua faceta de antítese à autoridade monológica, estabelecendo uma relação dialógica entre os atores que a exercem (*accounting actors*) e aqueles que a ela se sujeitam (*accountable actors*). Como observa Schedler, "isso faz com que ambas as partes dialoguem e se engajem no debate público. É, portanto, o oposto do poder mudo e, também, de formas unilaterais de controle".⁶³

A segunda dimensão enfatizada por Schedler vincula-se aos elementos de *enforcement*, englobando a potencial aplicação de sanções a maus comportamentos públicos e a valorização e premiação a boas posturas. Corresponde à ideia de que a *accountability* não pressupõe apenas a possibilidade de demandar informações e explicações de autoridades públicas, mas também a aplicação de eventuais punições a condutas impróprias. Segundo o autor, instâncias de *accountability* que apenas exponham desvios de comportamento, mas que não tenham

Ou seja, como indica o nome do livro, a sua abordagem direciona-se aos mecanismos de autorrestrição estatal, não havendo um enfoque tão específico em relação ao momento eleitoral de *accountability* vertical. Ver, nesse mesmo sentido: ANDRADE MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano. 2006. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

⁶² SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 14.

⁶³ SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 15.

a atribuição para aplicar consequências materiais, aparecem como formas *soft* ou *light* e que, na prática, não merecem ser categorizadas como tais na medida em que "*accountability* sem consequências não é, absolutamente, *accountability*".⁶⁴

Note-se, porém, que há uma certa ambiguidade na formulação de Schedler a esse respeito: ao mesmo tempo que enuncia explicitamente que a capacidade sancionatória é uma dimensão essencial da *accountability*, Schedler deixa de especificar com maior precisão o que exatamente entende por sanções para essa finalidade. Assim, por exemplo, o autor admite expressamente que, na esfera política, a destruição da reputação por meio da exposição pública representa uma das principais ferramentas de *accountability* e invoca as comissões da verdade constituídas no Chile e na África do Sul para investigar violações a direitos humanos como exemplos de agências de *accountability* cujos resultados limitam-se a formas "soft" de punição – precisamente a exposição pública. Esse ponto é problemático: ao agregar uma série de sanções e consequências não institucionalizadas à dimensão de *enforcement*, Schedler acaba por oferecer um conceito amplo demais – e isso ocorre em um contexto adverso, pois a imprecisão terminológica ainda domina o ambiente acadêmico e o discurso do senso comum.

Ainda assim, a abordagem de Schedler tem um grande mérito: aponta claramente para o caráter radial do conceito, destacando a existência de subtipos ou de expressões secundárias de *accountability* que podem não compartilhar todos os elementos comuns identificados para a categoria principal ou primária.⁶⁵ Essa constatação é particularmente importante para que se possa compreender e aceitar a existência de um catálogo de diversas espécies de *accountability* a que a ciência política contemporânea faz referência, assunto que será desenvolvido ainda neste capítulo. Além disso, o enfoque de Schedler é bastante equilibrado ao advertir sobre os riscos de eventuais excessos cometidos por agências de *accountability*.

Com efeito, o fundamento que norteia a ideia de *accountability* é a necessidade de se controlar o exercício do poder político, e não o objetivo de eliminá-lo e ou de se substituir a ele. Instituições de

⁶⁴ SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 17.

⁶⁵ SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 18.

accountability buscam limitar, disciplinar e restringir o exercício da autoridade política, prevenindo arbitrariedades e procurando assegurar que sua atuação ocorra de maneira alinhada a regras e procedimentos previamente estabelecidos. Isso absolutamente não significa determinar a forma ou o conteúdo de determinadas decisões políticas, tampouco eliminar graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais.⁶⁶ Demais disso, é fundamental que as agências de *accountability* saibam conviver e praticar a transparência e a publicidade que elas próprias procuram impingir em seus destinatários: a *accountability* exercida às portas fechadas, em caixas pretas, tende a ser corretamente percebida como uma caricatura, como uma farsa. Nesse sentido, “instituições de *accountability* são como vampiros ao reverso: elas somente sobrevivem se atuam à luz do dia da esfera pública, e desmoronam e morrem à medida em que ingressam na escuridão da privacidade e do sigilo”.⁶⁷

Pois bem. A partir do resgate das principais disputas teóricas travadas em torno da caracterização da *accountability* pública, percebe-se que três são os aspectos fundamentais a serem enfrentados para que se possa desenvolver um conceito mínimo do fenômeno: (i) identificar quais são os sujeitos ativos da *accountability*; (ii) explorar em que consiste o seu exercício (controle, sanção, *impeachment*, dentre outros); (iii) e definir em respeito a quais tipos de ações e omissões ela pode ser exercida.

Tendo por base a natureza radial do conceito tal como retratada por Schedler, pode-se abordar a *accountability* pública – que seria, então, a categoria primária – como a capacidade legal ou política de se assegurar que agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou má condutas, suportando as respectivas consequências diretas ou indiretas (desde resultados eleitorais adversos a sanções legalmente previstas).

Ainda que aderindo a esse conceito mínimo de *accountability*, a noção pode ser refinada mediante o estabelecimento de classificações

⁶⁶ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 20.

⁶⁷ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 21.

que variam conforme critérios que levam em conta os *standards* a partir dos quais a *accountability* é exercida; em que fóruns ela ocorre; quem são os sujeitos, grupos ou instituições que a ela se submetem etc. Não existe consenso doutrinário a respeito das possíveis tipologias, o que mais uma vez reflete o cenário fragmentado do tema no ambiente acadêmico. Por tal razão, como forma de melhor sistematizar sua abordagem, adota-se nesta pesquisa a classificação formulada por Ricardo Pelizzo e Frederick Stapenhurst,⁶⁸ autores que partem da distinção fundamental elaborada por O'Donnell e promovem sua atualização. Nesse contexto, ao lado dos tipos clássicos e amplamente difundidos de *accountability* vertical e horizontal, os autores vislumbram também uma dimensão social, diagonal e externa ou mútua de *accountability*.

A *accountability* vertical, como se sabe, emana mais propriamente da ciência política e articula-se como uma forma eleitoral de exercício de controle sobre a atuação e a performance de agentes públicos. A *accountability* horizontal lhe é complementar e integra a rotina da administração pública em geral: como os processos eleitorais costumam ocorrer em períodos variáveis de tempo (usualmente entre três e cinco anos), a maior parte dos países também concebem outras instituições estatais incumbidas de monitorar e exercer controle sobre a atuação de todos aqueles que conduzem assuntos de interesse público. O desenho de tais instituições é variável conforme o contexto específico, mas usualmente a *accountability* horizontal é exercida pelas legislaturas, pelas chamadas Instituições Superiores de Controle e pelos *ombudsmen*. Nessa perspectiva, fica claro que a *accountability* horizontal é tipicamente intraestatal.

A concepção de uma *accountability* social, por sua vez, foi inicialmente argumentada por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, ao sublinharem a importância do engajamento cívico como instrumento para fortalecer os canais de *accountability*.⁶⁹ Focalizaram os autores, assim, as iniciativas dos cidadãos comuns e de organizações da sociedade

⁶⁸ PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Frederick. *Legislative Oversight Tools*. Oxford: Routledge, 2011.

⁶⁹ Segundo Przeworski, o tema da *accountability* social tornou-se extremamente importante e atual nas democracias latino-americanas em virtude do enfraquecimento do papel exercido pelos partidos políticos. Para o autor, estes eram os instrumentos de *accountability* social até algum tempo atrás, mas eles já não mais desempenham tal papel, o que acentua a importância de outros atores (PRZEWORSKI, Adam. Social Accountability in Latin America and Beyond. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Ed.). *Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006).

civil que se articulam para monitorar e exercer controle sobre o exercício do poder político, para além do momento eleitoral. A *accountability* social envolve ações implementadas por atores de diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos titulares de direitos e que, dessa forma, buscam expor desvios de conduta nos governos, pretendem introduzir seus interesses na agenda pública, influenciar ou reverter decisões políticas adotadas em instâncias estatais etc. Trata-se de um mecanismo vertical de controle da esfera pública; mas, ao contrário das fórmulas eleitorais, a *accountability* social pode ser exercida nos períodos entre eleições, independe de calendários fixos e é ativada por iniciativas dos próprios atores que a exercem.⁷⁰

É fora de dúvida que a *accountability* social difere radicalmente das dimensões vertical-eleitoral e horizontal no que toca especificamente à natureza e à extensão dos resultados que pode produzir. A *accountability* social não produz sanções legais, apenas consequências simbólicas, o que faz com alguns autores rejeitem a classificação aqui adotada.⁷¹ Contudo, embora seja inegável que os controles sociais envolvam modalidades *soft* de punição – via de regra conectadas à exposição e à rejeição públicas –, isso não significa, absolutamente, que sua capacidade de fiscalização e monitoramento seja fraca ou institucionalmente irrelevante.

Muito pelo contrário, os mecanismos sociais de *accountability* podem produzir consequências materiais drásticas e influenciar, diretamente, o funcionamento das estruturas verticais e horizontais de controle. Em primeiro lugar, a divulgação de práticas ilegais ou corruptas tem o potencial de destruir um recurso fundamental da política eleitoral, qual seja, o capital simbólico (confiança e credibilidade) ou a reputação de um político ou de uma instituição.⁷² E, em segundo lugar,

⁷⁰ SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 310. Nas palavras dos autores: "Ao contrário dos mecanismos horizontais de *accountability*, sua forma social desempenha funções watchdog sem a necessidade de atender a pressupostos majoritários ou requisitos constitucionais. Isso permite aos mecanismos sociais conferir uma maior visibilidade e articular demandas dos atores que seriam desconsideradas nas arenas representativas" (Artigo citado, p. 310).

⁷¹ Nesse sentido, veja-se: MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Obra citada, p. 08. Andreas Schedler, igualmente, vislumbra as formas sociais de controle como mais fracas ou como mecanismos atrofiados (SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Artigo citado, p. 20).

⁷² Sobre o papel da mídia como mecanismo de reforço da *accountability* para a governança democrática, confirmam-se as reflexões de: NORRIS, Pippa. *Watchdog Journalism*.

na medida em que atores sociais denunciam e difundem desvios de comportamento na esfera pública, eles acabam por ativar as ferramentas de controle horizontal intraestatal, que sofrem uma pressão "de baixo" e são compelidas a apresentar algum tipo de resposta às demandas nascidas na heterogeneidade da arena social.⁷³ Nessa perspectiva, o engajamento da cidadania (individual ou coletivamente) nas estruturas de controle amplia a noção de *accountability* como virtude, ou seja, como uma qualidade desejável de conduta pública responsiva.⁷⁴

Essa relação de interdependência e reciprocidade que caracteriza o convívio da *accountability* social com as estruturas horizontais de controle tem sido estudada sob a denominação de *accountability diagonal*, identificada como a quarta espécie da tipologia sistematizada por Ricardo Pelizzo e Frederick Staphenurst. De modo geral, a *accountability* diagonal busca engajar a cidadania na atuação das instituições horizontais de controle, vinculando os cidadãos às legislaturas e a outras instituições paralelas ou secundárias de fiscalização⁷⁵ e, com isso, incrementando a efetividade da função *watchdog* da sociedade civil.

In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. Public Accountability. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

⁷³ A importância da interação entre os mecanismos sociais e horizontais de *accountability* é objeto de exame aprofundado em pesquisa desenvolvida por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti. Sobre o tema, afirmam: "Um registro final a respeito da *accountability* social: mecanismos sociais tendem a apresentar maior sucesso nos casos em que há uma interação entre o uso da mobilização social, de ações legais e da divulgação pelos meios de comunicação. Ou seja, a política da *accountability* social parece melhor alcançar seus objetivos quando os cidadãos não apenas dão início a uma ação legal, mas quando a fazem acompanhar de algum tipo de mobilização social e de exposição pela mídia. (...) É a sua ativação conjunta que determina sua capacidade de chamar a atenção para um determinado problema e que evidencia os custos que as autoridades públicas estão dispostas a aceitar ou que devem evitar. (...) Quando as três estratégias coexistem, cada uma delas exerce controle sobre a outra e força que os assuntos sejam levados em consideração. A mídia observa e relata a organização e a mobilização da sociedade civil. A organização da sociedade civil escuta e impulsiona a mídia e, ao mesmo tempo, ativa ações legais. Essa contínua e recíproca observação acaba por pressionar as instituições estatais a conferirem tratamento preferencial à solução do problema. O conceito de *accountability* social expande a compreensão clássica do sistema de freios e contrapesos para incluir a arena social composta por múltiplas organizações autônomas e heterogêneas. Nesse sentido, o conceito de *accountability* social reanima o argumento pluralista sobre a importância da esfera social como um poder contrabalanceado que complementa os mecanismos horizontais de *accountability*" (SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Artigo citado, p. 326).

⁷⁴ A dicotomia da *accountability* como virtude e como mecanismo encontra-se desenvolvida em: BOVENS, Mark. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. In: *West European Politics*. New York: Routledge, 2010. V. 33, issue 5, p. 946-967.

⁷⁵ PELIZZO, Riccardo; STAPHENURST, Frederick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Obra citada, Kindle edition, posição 274.

De acordo com a doutrina especializada,⁷⁶ os princípios fundamentais que devem nortear o exercício da *accountability* diagonal são: (i) participação, segundo o qual o eixo horizontal de *accountability* deve colocar-se aberto à inserção e à participação da cidadania, em lugar de se criarem novas e separadas instâncias de controle; (ii) fluxo informacional, que busca assegurar o acesso da cidadania a informações de interesse público que, em regra, somente estariam disponíveis às instâncias horizontais de fiscalização, bem como garantir o acesso às decisões e deliberações adotadas pelas próprias agências de *accountability* horizontal; (iii) e, finalmente, agregação de autoridade, segundo o qual o exercício da *accountability* diagonal favorece e, ao mesmo tempo, aproveita-se da autoridade legalmente reconhecida às entidades do eixo horizontal tanto para exigirem respostas, quanto para aplicarem sanções formais a agentes estatais submetidos à sua fiscalização.

Por fim, uma derradeira dimensão de *accountability* foi mais recentemente incorporada aos estudos sobre o tema. Trata-se da chamada *accountability* externa ou mútua, que caracteriza a relação de supervisão e monitoramento a que se submetem determinados governos nacionais diante de organizações supranacionais de defesa de direitos humanos e agências internacionais de fomento e auxílio financeiro, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Com efeito, são duas as direções em que a *accountability* opera nas relações internacionais. A primeira decorre da formação de um consenso mínimo a respeito da abertura da comunidade internacional para a coordenação e a cooperação tendentes à proteção aos direitos humanos, especialmente mediante a assinatura de inúmeros tratados posteriores à Segunda Guerra Mundial veiculando o repúdio ao genocídio, à tortura, a crimes de guerra e a outros crimes contra a humanidade. A segunda decorre do regime de governança global, protagonizado pelas Organizações de Governança Internacional (*International Governance Organizations* – IGOs) e que reflete, ao mesmo tempo que acelera, a expansão e a intensificação da interdependência econômica entre as nações.⁷⁷

Uma crítica que tem sido fortemente endereçada às estruturas de *accountability* em nível internacional sublinha o déficit de legitimidade

⁷⁶ Confira-se, por todos: PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Frederick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. Obra citada, Kindle edition, posição 282.

⁷⁷ Ver, nesse sentido: GOODHART, Michael. *Accountable international relations*. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Kindle edition, posição 7650.

para o seu exercício.⁷⁸ Esse questionamento afeta especialmente as Organizações de Governança Global (IGOs), cujas atividades moldam e constroem a política doméstica de inúmeros países sem que existam, contudo, modelos políticos para submeter os próprios atores transnacionais a algum tipo de controle democrático. A situação específica do Banco Mundial ilustra bem essa preocupação, uma vez que a instituição é alvo de frequentes críticas relacionadas às políticas de ajustes estruturais impostas a estados contemplados em seus financiamentos.

Como forma de amenizar o juízo de reprovação, essas entidades têm envidado esforços para se submeterem, elas próprias, a um maior nível de *accountability* social. Assim, ao mesmo tempo que promovem reformas visando a incrementar a *accountability* no âmbito doméstico, as IGOs também adotam políticas direcionadas a torná-las mais responsáveis para as necessidades e interesses daqueles cujo bem-estar é afetado ostensivamente por seus projetos. Essas políticas envolvem, especialmente, o aumento do número de consultas às populações dos países destinatários de projetos financiados pelas entidades, valorizando a perspectiva interna na avaliação das medidas. Ainda assim, mesmo se empenhando para satisfazer as demandas por *accountability*, os organismos de governança global ainda têm grandes desafios a enfrentar, especialmente no que tange, de um lado, à responsabilidade pela dimensão normativa das regras e procedimentos democráticos e, de outro, à responsividade diante das expectativas das populações afetadas por suas ações.⁷⁹

Essas são, em síntese, as vertentes de *accountability* atualmente identificadas e estudadas na esfera da ciência política. Considerando que a presente pesquisa tem por objeto de investigação um campo empírico específico de atuação da *accountability*, qual seja, o das denominadas Instituições Superiores de Controle – ISCs (*Supreme Audit Institutions* – SAIs), duas são as dimensões fundamentais a merecer

⁷⁸ Conforme observa Jonathan Koppell, ao sublinhar a importância das preocupações quanto à ausência de legitimidade democrática das organizações de governança global: “As ações das organizações de governança global exercem impacto sobre um grande número de vidas, mas elas não são guiadas por regras legais ou políticas, nem mesmo por normas organizacionais semelhantes àquelas que norteiam os organismos de governança em nível doméstico. A peculiaridade deve-se à própria natureza do papel que desempenham: as organizações de governança global buscam criar regras e normas que vão para além dos Estados-nações” (KOPPELL, Jonathan. *Accountable Global Governance Organizations*. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Kindle edition, posição 9712).

⁷⁹ KOPPELL, Jonathan. *Accountable Global Governance Organizations*. Artigo citado, Kindle edition, posição 10.017.

maior destaque por serem precisamente aquelas em que tais instituições operam: a horizontal e a diagonal.

2.2 As Instituições Superiores de Controle (ISCs) e a *accountability* horizontal e diagonal da gestão pública financeira

Embora exista uma variedade considerável de arranjos constitucionais possíveis,⁸⁰ as ISCs, em regra, conformam-se como agências paralelas às legislaturas no exercício da supervisão e fiscalização das finanças públicas, dotadas de competência para exigirem prestação de contas relativamente à gestão de recursos públicos e à performance de órgãos encarregados da condução de assuntos de interesse coletivo. Nas palavras de Kenneth Dye e Frederick Stapenhurst, “enquanto agências responsáveis por auditar a receita e a despesa pública, as ISCs atuam como verdadeiras *watchdogs* da integridade financeira e da credibilidade informacional no setor público”.⁸¹

É importante anotar que essa relação simbiótica entre a função de controle das ações governamentais e as instâncias legislativas, com a identificação do Poder Legislativo como o domínio institucional ótimo para seu exercício, está longe de ser pacífica.⁸² Ainda assim, a fórmula amplamente adotada pelas democracias constitucionais contemporâneas continua atribuindo aos órgãos Legislativos a função normativa e a função de controle, acompanhando a construção do constitucionalismo clássico que enfatiza o encargo fiscalizador dos Parlamentos.⁸³

Em virtude da correlação existente entre as ISCs e as funções de fiscalização e supervisão exercidas pelo Legislativo, parece importante que, antes de adentrar-se especificamente no estudo daquelas instituições,

⁸⁰ O exame pormenorizado dos modelos institucionais de supervisão e controle das finanças públicas será realizado no terceiro capítulo deste livro. Apenas para antecipar o assunto, a literatura especializada convencionalmente aponta para a existência de três arranjos básicos de ISCs: o modelo parlamentarista, o modelo colegiado e o modelo napoleônico (*Westminster model, napoleonic model e board system*). Veja-se, nesse sentido: DYE, K.; STAPENHURST, R., *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Artigo citado, p. 05.

⁸¹ DYE, K.; STAPENHURST, R., *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Artigo citado, p. 05.

⁸² Ver, a respeito: SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

⁸³ Como material representativo dessa construção clássica, confira-se: MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das leis*. Brasília: UnB, 1995 (Livro Décimo Primeiro, Capítulo VI).

reputam ao menos delineados alguns principais aspectos relativos ao chamado *congressional oversight*. Considerando que o objeto de pesquisa deste livro contextualiza-se em um sistema presidencialista de governo, o exame da função de controle do Legislativo limitar-se-á às ferramentas típicas de tais sistemas, prescindindo-se da abordagem das particularidades dos sistemas parlamentaristas, em que as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo são guiadas por lógica distinta.

A literatura especializada no tema, particularmente no âmbito da ciência política, tem se mostrado bastante pessimista ao avaliar o papel do controle realizado por corpos legislativos sobre a atividade estatal. Conclui-se, com frequência, que o Poder Legislativo tem negligenciado sua responsabilidade de supervisão e, assim, enquanto o Executivo protagoniza cada vez mais o exercício do poder político – usufruindo das atribuições normativas, amplo poder de agenda e vantagens informacionais –, os parlamentares utilizam as iniciativas de controle como uma forma de barganha política dentro das relações com o próprio Poder Executivo.⁸⁴

Mas, afinal, quais são os mecanismos e as ferramentas de que dispõem os Parlamentos para que possam monitorar, supervisionar e

⁸⁴ A capacidade de controle congressual sobre o Poder Executivo no Brasil é objeto de interessante análise por Leany B. Lemos e Timothy J. Power em estudo do ano de 2012 intitulado “Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil”. Após resgatarem resultados empíricos do período compreendido entre 1988 e 2005, os autores formulam a hipótese de que o controle legislativo é movido pelo contexto incerto das relações Executivo-Legislativo sob o presidencialismo multipartidário, sendo fortemente mediado por indicadores de apoio e prestígio presidencial. Em suas palavras: “Tanto o prestígio do presidente quanto sua relação com o Congresso são de fundamental importância quando se trata de controle, mas de maneiras muito contraditórias – e intrigantes. Ao utilizarmos distintas medidas do poder presidencial, constatamos que presidentes com maior apoio da opinião pública tendem a sofrer menos controle do Congresso, ao mesmo tempo em que presidentes com maior apoio do Congresso tendem a sofrer mais controle legislativo. Os parlamentares parecem vigiar menos presidentes populares e vigiam mais presidentes que contam com amplo apoio do Congresso, medido tanto em termos de tamanho de coalizão ou em termos de sucesso nas votações nominais. (...) Assim, tendo em vista pesquisas recentes sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil, nossos achados sugerem que o controle legislativo é exercido dentro de um contexto da política de coalizão, na qual legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo, bem como utilizam as iniciativas de controle como uma das formas de barganhar com o / a presidente. (...) Esta interpretação é compatível com o nosso resultado sobre o apoio legislativo ao presidente: quanto maior o apoio, mais iniciativas de controle serão introduzidas. Se iniciativas de controle horizontal são entendidas como uma forma de barganha política dentro das relações Executivo-Legislativo, as quais são (1) extremamente assimétricas em termos de poder de agenda, mas (2) cada vez mais integradas e coordenadas por meio da política coalicional, então os resultados sobre a segurança eleitoral e apoio político são inteiramente coerentes” (LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 56, n. 02, p. 402-404, 2013).