

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FACULDADE DE DIREITO

ANDRÉ CASTANHEIRA SANTOS

TRIBUNAL DE CONTAS E *ACCOUNTABILITY* VERTICAL:
INSTRUMENTO DE FOMENTO À DEMOCRACIA

CURITIBA

2016

ANDRÉ CASTANHEIRA SANTOS

**TRIBUNAL DE CONTAS E *ACCOUNTABILITY* VERTICAL:
INSTRUMENTO DE FOMENTO À DEMOCRACIA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Profº. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

CURITIBA

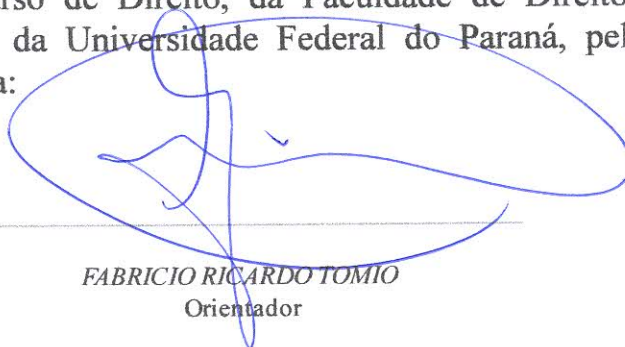
2016

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉ CASTANHEIRA SANTOS

TRIBUNAL DE CONTAS E ACCOUNTABILITY VERTICAL: INSTRUMENTO DE FOMENTO À DEMOCRACIA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



FABRICIO RICARDO TOMIO
Orientador

Coorientador



ILTON NORBERTO ROBL FILHO - Direito Privado
Primeiro Membro



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Segundo Membro

*Ao meu filho Davi Henrique, maior motivação
para que eu mantivesse o foco nos estudos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, pela dedicação e apoio ao longo dessa jornada, por todo amor e carinho compartilhados e por, pacientemente, suportar os períodos de ausência dedicados aos estudos

Aos meus pais pelo apoio sempre incondicional, pelo grande exemplo e referência que sempre foram e por, desde cedo, terem sempre feito de tudo para propiciar a melhor educação possível.

Ao professor Fabrício pela amizade, pelos valiosos ensinamentos que, ao longo do ano, abrangeram muito mais que os assuntos abordados nesta monografia e pela compreensão que sempre demonstrou com as dificuldades e desafios externos que surgiram nessa caminhada.

A todos os professores e professoras do curso de Direito da UFPR que contribuíram, cada um a seu modo, compartilhando seus conhecimentos e por, através de sua dedicação, fazerem desta Universidade referência no ensino jurídico.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte desta jornada, muito obrigado.

"Parte do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais."

Robert A. Dahl

RESUMO

O presente trabalho busca apresentar a relação entre *accountability* e as democracias atuais, sobretudo a partir do que Robert Dahl estabelece como poliarquias, e o papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento do controle do Estado, com destaque para a *accountability* vertical. Democracia e *accountability* são conceitos que se relacionam, tem sido uma preocupação das democracias o exercício e o controle do poder. Assim, o conceito de *accountability*, entendido como a obrigação de um mandatário prestar informações e justificativas aos mandantes, podendo ser sancionado, é fundamental para a efetivação de uma poliarquia. O controle exercido pelos Tribunais de Contas, essencialmente uma agência de *accountability* horizontal, não é capaz de, sozinho, satisfazer as necessidades de controle. Ao passo que informação é um elemento essencial para a responsabilização, sobretudo eleitoral, os Tribunais de Contas, em decorrência do grande volume de informações que dispõem sobre Administração Pública, assumem um papel fundamental no sentido de suprir essa lacuna e atuar no fortalecimento da *accountability* social e eleitoral.

Palavras-chave: Democracia. Poliarquia. *Accountability*. Tribunal de Contas. Controle externo. Controle social.

ABSTRACT

This study aims to present the relation between accountability and current democracies, especially from what Robert Dahl establishes as polyarchies, and the role of Courts of Accounts in the strengthening of state control, especially the vertical accountability. Democracy and accountability are concepts that relate each other, it has been a concern of democracies the exercise and the control of the power. Thus, the concept of accountability, understood as the obligation of a mandatary to provide information and explanations to the principal, with the possibility of being sanctioned, it is essential for the realization of a polyarchy. The control exercised by the Courts of Accounts, essentially a horizontal accountability agency, is not capable of alone satisfy the needs of control. As information is an essential element of accountability, especially electoral, the Courts of Accounts, due to the large volume of information that they have on Public Administration, play a key role in filling this gap and work on strengthening social and electoral accountabilities.

Keywords: Democracy. Polyarchy. Accountability. Court of Accounts. External Control. Social Control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	8
2.1. DEMOCRACIA DOS ANTIGOS E DOS MODERNOS, ALGUMAS DISTINÇÕES8	
2.2. A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA	11
2.3. DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO	18
3. <i>ACCOUNTABILITY</i>	25
3.1. ORIGEM E CONCEITO	25
3.2. CLASSIFICAÇÃO	29
4. TRIBUNAL DE CONTAS E <i>ACCOUNTABILITY</i>	37
4.1. TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO.....	37
4.2. O PAPEL DE FOMENTO AO <i>ACCOUNTABILITY</i> VERTICAL, SOCIAL E ELEITORAL.....	42
5. CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1. INTRODUÇÃO

Democracia e *accountability* apresentam-se como conceitos interligados. Um regime que se pretenda democrático não pode estar balizado tão somente na realização de eleições periódicas para preenchimento dos cargos políticos. É de fundamental importância que os cidadãos possam efetivamente participar, em diversos níveis, do exercício e do controle do poder político. Para tanto é necessário um espaço onde o debate possa ocorrer de forma pública, com a possibilidade de participação ampla dos cidadãos, não basta apenas que os ocupantes eleitos para os cargos políticos, os “representantes”, participem da discussão política¹.

Nos fundamentos do Estado Democrático de Direito, estão, segundo o professor Ilton Norberto Robl Filho, “a independência e *accountability* estatais”². Ressalta ainda que “as relações de *accountability* encontram-se fundamentadas na prática e na reflexão sobre o Estado de Direito”³. O termo *accountability* pode ser definido como a obrigação do mandatário prestar informações e justificativas do exercício dos poderes recebidos ao mandante, podendo sofrer sanções políticas ou jurídicas. Esse controle pode ser vertical ou horizontal. O *accountability* vertical é exercido pelos cidadãos por meio das eleições, denominado *accountability* eleitoral, ou pela sociedade civil e imprensa através da exposição pública, chamado *accountability* social. Já o *accountability* horizontal é realizado por agentes estatais que têm a prerrogativa de exigir que outros entes estatais lhes prestem informações e justificativas, além da possibilidade de aplicarem sanções no caso de irregularidades⁴.

Nessa perspectiva de controle estatal, a Constituição Federal ao tratar da fiscalização financeira do Estado no artigo 70⁵ aponta duas formas de controle da

¹ FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e mídia: fundamentos para uma análise jurídica. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57722>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

² ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e Independência Judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. p. 13.

³ Ibidem. p. 17.

⁴ Ibidem. p. 18.

⁵ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Administração, o controle externo, de responsabilidade do Congresso Nacional, e o controle interno, exercido pela própria Administração⁶. Estabelece ainda o texto constitucional, no artigo seguinte, que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas⁷.

Como apontado acima, os controles clássicos de responsabilização da gestão pública podem se dar por mecanismos internos ou externos à Administração. O controle nesse tipo de responsabilização é feito de forma burocrática, visa a observância das normas e a adequação dos atos governamentais a elas, objetivando proteger os direitos dos cidadãos e evitar a corrupção⁸.

A fiscalização externa da Administração é importante em virtude da possibilidade de maior independência. Para tanto, essa tarefa foi atribuída ao Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas⁹, que constitui órgão independente, sem vinculação à estrutura de nenhum dos Poderes da República¹⁰.

Conquanto, o Tribunal de Contas, conforme mandamento constitucional, está inserido no controle procedimental, exercido pela própria Administração Pública, que realiza um exame da forma e do procedimento dos atos governamentais. Esse tipo de controle, entretanto, apesar de importante, não é capaz de, sozinho, satisfazer as necessidades de controle das Administrações modernas e, embora seja um bom ponto de partida, não basta como único meio¹¹.

Com isso em mente, é importante analisar o papel do Tribunal de Contas de uma maneira mais ampla, para além do enfoque tradicional de órgão de controle

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁶ BASTOS, Frederico Silva. Controle Social da Administração Financeira do Estado: democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, vol. 936/2013. São Paulo: 2013. Disponível em:

<<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad818150000015047a8889b4098c1fc&docguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&hitguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&spos=2&epos=2&td=2&context=6&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 07/07/2015.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

⁸ BASTOS. op. cit.

⁹ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.108, p. 101-126, out/dez. 1990. p. 101.

¹⁰ Ibidem. p. 124.

¹¹ BASTOS, op. cit.

externo, auxiliar do Congresso Nacional. É essencial pensá-lo como uma ferramenta da democracia, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito e da *accountability*, repensando o papel dessa instituição no fortalecimento da participação popular e nos mecanismos de controle do poder político.

Conforme MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, os representantes podem ter motivações diversas das dos representados, o que pode levá-los a agir de outra forma que não representando a vontade daqueles que os elegeram ao cargo público, posto que “os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios”¹². Da mesma forma, os ocupantes dos demais cargos públicos da burocracia, podem não ter exatamente a mesma agenda da população em geral, daí a importância dos mecanismos de *accountability*.

Além disso, as instituições no arranjo democrático atual dão primazia a interesses específicos, restando pouco espaço para a participação do cidadão, que tem muito pouca influência na maneira como são conduzidos os negócios públicos¹³. MIGUEL, citando Ellen Meiksins Wood, traz ainda que o surgimento das instituições democráticas não objetivou solucionar as dificuldades da democracia direta nos Estados modernos, “foram, desde o início, pensadas como uma forma de reduzir a presença popular no governo, reservando-o para homens com características da elite”¹⁴.

Ainda, é possível perceber um enfraquecimento dos laços entre a classe política e os eleitores, gerando uma sensação de crise na representação¹⁵. Paulo Bonavides, de maneira bastante enfática discute o tema e aponta o distanciamento entre o povo e as instituições do sistema de governo, denunciando o “baixíssimo grau de legitimidade participativa”¹⁶, alegando desta forma a farsa do sistema representativo.

¹² MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 maio 2014. p. 106

¹³ MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.18, n.51, 2003. p. 123.

¹⁴ Ibidem. p. 130

¹⁵ Ibidem. p. 126.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 26.

Há que se considerar também a “crise disseminada da representação política”, a qual MIGUEL aponta que, apesar de difícil confirmação, a afirmação pode basear-se em alguns conjuntos de evidências “relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições (...) e ao esvaziamento dos partidos políticos”¹⁷.

Torna-se visível que apenas a realização de eleições para o preenchimento de cargos políticos é insuficiente como instrumento de legitimação do exercício do poder e não deveria bastar para caracterizar um regime como democrático¹⁸. E mais, nas eleições os candidatos apresentam as suas proposições políticas e, quando eleitos, escolhem aquelas que vão implementar, não necessariamente as mesmas da campanha e, avaliando o resultado da adoção destas políticas o eleitor vota novamente¹⁹. Porém, para realizar essa avaliação o cidadão tem que ter informações suficientes, caso contrário, a ameaça de não se reeleger não caracteriza agravo forte o suficiente para buscar o atendimento dos interesses dos cidadãos²⁰.

Além disso, o discurso democrático pressupõe que a decisão da maioria, apenas baseada no princípio majoritário, não é suficiente para sujeitar a minoria. Assim, “uma maioria só pode pretender que a minoria respeite determinada decisão se todos os cidadãos puderam participar como iguais na sua formulação”²¹ e mais, “os indivíduos precisam interagir para poder deliberar sobre como agir coletivamente”²².

Portanto, “autorização e *accountability* são os instrumentos cruciais da legitimação e da manutenção do vínculo entre governantes e governados”²³. Através desse mecanismo de prestação de contas os eleitores podem avaliar se os seus representantes eleitos estão ou não agindo em nome dos representados e podem sancioná-los ou não de acordo com as suas condutas no exercício do mandato, sendo, assim, do interesse dos primeiros as escolhas de políticas que os ajudem a serem reeleitos²⁴.

¹⁷ MIGUEL, 2003. p. 124.

¹⁸ FARACO, 2009.

¹⁹ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006, p. 107-108.

²⁰ Ibidem.

²¹ FARACO, 2009.

²² Ibidem.

²³ MIGUEL, op. cit. p. 131.

²⁴ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006, p. 119-120.

Acontece que, num cenário de crise da representação, onde é grande o afastamento das instituições políticas do povo e é grande a lacuna de informação disponível aos eleitores, “a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação”²⁵, pois falta aos cidadãos subsídio para estabelecer parâmetros de desempenho para dar suporte à sua avaliação²⁶.

A criação de um ambiente democrático envolve, portanto, a participação dos cidadãos no exercício e no controle do poder político em níveis vários, que não somente o voto, o qual por si só não basta como pretensão de legitimação do uso do poder, pois não possibilita a efetiva inclusão popular no processo deliberativo. “Essa participação se traduz em termos ideais, na existência de um espaço público de debate, integrado potencialmente por todos os cidadãos (e não apenas pelos ocupantes eleitos para certos cargos)”²⁷.

Nesse cenário, é preciso incentivar mecanismos de maior participação do cidadão no processo decisório, visando assim mitigar a desigualdade de acesso à discussão pública, pois nas circunstâncias atuais “a um grupo dominado resta apenas a opção de calar ou ser falado, isto é, de esperar que seus presumíveis interesses sejam abrigados no discurso de outros”²⁸.

É justamente nesse cenário que se mostra preciso pensar a atuação dos órgãos de controle, os quais necessitam de um respaldo social. Assim, é fundamental que o cidadão tenha conhecimento do funcionamento dessas instituições para que possa avaliar a sua atuação, conferindo-lhes legitimidade²⁹. A participação dos administrados no controle dos atos da Administração Pública e na gestão pública é fundamental ao Estado Democrático de Direito, inclusive, como citado acima, para conferir maior legitimidade para os atos³⁰.

²⁵ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006, p. 125.

²⁶ Ibidem. p. 121.

²⁷ FARACO, 2009.

²⁸ MIGUEL, 2003, p. 134

²⁹ MUNIZ JUNIOR, Juraci; LIMA, Luis Eduardo de Menezes. A sociedade como agente auxiliar do controle externo. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n.1, set. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75191>>. Acesso em 1 abr. 2015.

³⁰ MILESKI, Helio Saul. Controle Social: um Aliado do Controle Oficial*. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, n. 36, ano 8, Março/Abril 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

Para o envolvimento dos cidadãos, para que participem da vida pública, é fundamental que os atos emanados da Administração Pública sejam dotados de transparência. É ela meio fundamental para que seja possível o controle sobre os atos da Administração Pública, notadamente a transparência fiscal. O controle social somente pode se viabilizar a partir do momento em que a população tem conhecimento de como age a Administração Pública³¹.

Dessa maneira, o Legislativo não é e nem pode ser o único destinatário dos dados do controle externo, deve-se colocar o cidadão como receptor dessas informações, pois é ele interessado em conhecer a maneira que são geridos e aplicados os recursos públicos. Essas informações são importantes para a formação da sua opinião, com potencial para refletir na decisão eleitoral e na atuação do governo³².

Para que a população possa, conscientemente, exercer o seu papel e participar efetivamente no controle da Administração Pública, é imprescindível que o cidadão tenha um certo grau de conhecimento sobre a matéria. A sociedade deve estar preparada, capacitada para compreender a conjuntura histórica, econômica e social para que possa atuar de maneira eficaz, contribuindo para a modificação da realidade social³³.

No Estado democrático de direito o controle social assume um importante papel para ampliar o controle sobre a Administração Pública, trabalhando ao lado dos mecanismos institucionais de controle³⁴.

Uma democracia participativa passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de uma consciência popular. Nesse sentido, instituições como os Tribunais de Contas e Ministério Público devem orientar suas ações no sentido de colaborar com essa conscientização. Devem atuar de modo a garantir que os administradores tornem seus atos transparentes e que estimulem a participação popular³⁵.

³¹ MILESKI, 2006.

³² VALLÉS, Francesc. A garantia constitucional do exercício independente do controle externo do gasto público. **Revista de Auditoria Pública**, n. 28, jan. 2003, *apud* MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2011.

³³ MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2011.

³⁴ MILESKI, op. cit.

³⁵ *Ibidem*.

Nesse aspecto, a abordagem da *accountability* pode embasar um serviço público com um enfoque maior no fortalecimento da cidadania e no oferecimento de espaços em que a decisão possa ser construída democraticamente. Isso passa também pelo fortalecimento dos meios de controle e de luta contra o mau uso dos recursos públicos³⁶.

Diante desse cenário, o presente trabalho procura debater a importância dos Tribunais de Contas para a democracia, sua relação com o conceito de *accountability* e por que essas instituições, tipicamente de *accountability* horizontal, devem assumir também uma importante função no fortalecimento e fomento da *accountability* vertical.

O capítulo 2 busca apresentar um conceito mínimo de democracia, apresentando algumas de suas concepções ao longo da história e demonstrando principalmente a visão de Robert Dahl acerca das poliarquias e as condições de implementação de um regime poliárquico, sobretudo no que tange às três principais definidas por DAHL como a possibilidade de formular preferências (I), exprimir essas preferências (II) e ter essas preferências consideradas (III).

O capítulo 3 procura apresentar o conceito de *accountability* e a sua íntima relação com as democracias modernas e os regimes republicanos. Apresenta-se com maiores detalhes do que nesta introdução algumas classificações, sobretudo a divisão entre *accountability* vertical e horizontal trazida por Guilherme O'Donnell e qual o papel de cada uma no fortalecimento das democracias.

Por fim, no capítulo 4, objetiva-se apresentar o que são os Tribunais de Contas e como apresentam-se no ordenamento jurídico brasileiro, bem como apresentar alguns argumentos de por que não podem mais essas instituições de controle serem consideradas meros atores de *accountability* horizontal, demonstrando-se a importância de sua integração com a *accountability* vertical através da integração com o controle social.

³⁶ MILESKI, 2006.

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

2.1. DEMOCRACIA DOS ANTIGOS E DOS MODERNOS, ALGUMAS DISTINÇÕES

Antes de entrar especificamente no estudo de *accountability*, controle e participação, é necessária uma breve incursão no tema da democracia. O objetivo aqui não é realizar um estudo aprofundado do tema, tarefa a qual demandaria muito mais tempo e esforço pela abrangência e complexidade do tema. Busca-se apenas abordar alguns de seus aspectos e as principais diferenças e semelhanças entre os variados conceitos que se apresentam.

Não é possível imaginar que a visão moderna de democracia seja coincidente nos vários momentos históricos, o olhar para o passado tem que ser feito de forma consciente, para “impedir o cronocentrismo, a ilusão de que toda a realidade coincida com o nosso presente”³⁷. O termo democracia sofreu inúmeras transformações no decorrer da história, é essencial perguntar-se: “Qual democracia e quando?”³⁸.

O conceito e a palavra democracia surgem nas cidades-estados gregas, no século VI antes de Cristo. Entretanto, somente a partir dos séculos XVII e XVIII verifica-se regimes relativamente democráticos no âmbito dos Estados-Nação³⁹.

Cabe, então, destacar um aspecto importante e que estabelece uma primeira distinção entre os dois momentos históricos, a delimitação territorial. A democracia antiga delimita-se no território da cidade-estado, já a moderna, no estado nacional⁴⁰. O âmbito de atuação do regime na antiguidade não é o Estado, ao menos no seu conceito moderno, ele atua na pólis⁴¹, onde verificam-se as possibilidades de um

³⁷ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia; trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora da UFPR, 2012. p. 9.

³⁸ Ibidem. p. 10.

³⁹ COSTA, P., 2012, p. 10; DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy**: autonomy vs. control. New Haven and London Yale University Press. 1982. p. 7

⁴⁰ MARKOFF, John. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. Sociologias, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 18-50, Abr. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Abr. 2016.

⁴¹ COSTA, P. op. cit., p. 14.

governo popular em escala reduzida enquanto no Estado verifica-se uma democracia em larga escala⁴².

Além do território, é importante para traçar algumas distinções características, destacar também a abrangência da participação. Vale ressaltar que, nas cidades-estados gregas, somente a população adulta e, ainda assim, dentre os adultos apenas uma minoria desses (homens, livres e cidadãos) compunha o povo habilitado a participar da vida política, especialmente em Atenas, frequentemente tomada como um modelo democrático. Portanto, é um equívoco invocar a democracia clássica das cidades gregas como um exemplo de participação popular nas decisões da esfera pública⁴³.

Entretanto, mesmo em um espectro reduzido, a igualdade entre esse grupo legitimado à participação política era bastante valorizada. Essa ligação íntima entre democracia e igualdade, era comum na Atenas antiga, dos séculos V e VI a.C⁴⁴. A noção clássica de democracia era coincidente com a liberdade dos antigos, noção essa que não se compatibiliza com a sua versão moderna⁴⁵.

Essa mesma igualdade, que mais tarde vai ser resgatada como ideal democrático, porém, não era isenta de críticas. Apesar de reconhecerem que era realmente o povo quem governava a pólis, grandes filósofos iam de encontro à essa ideia. Muitos entendiam não ser essa a melhor forma de governo e defendiam que quem deveria efetivamente exercer a gestão da cidade seriam as elites⁴⁶. Platão era um dos que advogava que o comando da cidade deveria estar na mão dos filósofos, dos cultores da razão, dos melhor preparados. Os poucos, aqueles mais capacitados, justamente em virtude do uso da razão, seriam chamados a governar. Assim, a democracia seria um regime com graves desequilíbrios, sujeito a irracionalidade da multidão e, por isso, não desejado, perigoso. Aristóteles, assim como o mestre, via com reservas o regime democrático ateniense. Para o filósofo, o governo deveria estar concentrado nos homens virtuosos, não sendo determinante se centrado em um ou alguns, era a virtude que deveria caracterizar os governantes. Dessa forma, embora

⁴² DAHL, 1982, p. 7

⁴³ Ibidem. p. 8

⁴⁴ COSTA, P., 2012. p. 15.

⁴⁵ Ibidem. p. 14.

⁴⁶ Ibidem. p. 15.

⁴⁶ Ibidem. p. 17.

haja, em muitos momentos, uma visão positiva da democracia grega, a tese defendida por muitos filósofos clássicos apresenta um receio com a degeneração da democracia pela “potência destrutiva do demos”, sendo necessário opor-lhe freios⁴⁷.

Como já foi citado, o termo democracia remonta a seis séculos antes de Cristo. Essa antiguidade reforça a importância da perspectiva temporal na análise para evitar anacronismos. Embora não haja identidade entre os diferentes momentos, muitas das ideias gregas foram resgatadas pelos “democratas”⁴⁸ do início da modernidade que, nessa busca de efetivação da democracia, aproveitaram alguns pensamentos e rejeitaram outros. Entre os temas que foram deixados de lado, ressalta-se a organização do governo na Antiguidade. Por exemplo, a realização de sorteios para o preenchimento de grande parte dos cargos, e com mandatos bastante delimitados, que não garantiam grande liberdade para o seu ocupante. Assim, embora houvesse alguns cargos ocupados através de eleições, esta não era uma questão de grande relevância. Enfraquecia ainda esse instituto o fato de muitas decisões caberem à assembleia dos cidadãos, que decidiam inclusive sobre temas de grande importância como a guerra e paz. Esses fatores somados, com especial destaque para a designação para cargos relevantes através de sorteio e para competência da assembleia para decisões importantes, tornavam a realização de eleições muito menos significativa para a democracia antiga do que o seu instituto correspondente na atualidade⁴⁹.

Há, impreterivelmente, que se ter uma especial atenção para essas diferenças, não há uma identidade necessária entre o conceito de democracia nos momentos históricos distintos. Existem inúmeras concepções, variáveis de acordo com o contexto histórico, político e social, dependendo do recorte que se faça para a sua abordagem.

⁴⁷ COSTA, P., 2012, p. 19-20.

⁴⁸ MARKOFF aponta que “o uso corriqueiro de “democrata” é muito mais recente, remontando à época em que algumas pessoas buscavam dar lugar à democracia na prática efetiva dos estados nacionais, enquanto outras tentavam impedir isso”. MARKOFF, 2013.

⁴⁹ MARKOFF, 2013.

2.2. A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Como visto, democracia é um conceito historicamente determinado e, desde o século XVIII, muito do que se entende como tal veio alterando-se, seja em relação à maneira que se dá a participação, seja quanto às formas utilizadas para se determinar como indivíduos, ou grupos, ascendem ao poder. É, portanto, um conceito dinâmico, mutável conforme as concepções do que venha a ser um povo autônomo ou, ainda, de quem possui o direito de plena participação. Mesmo ressaltando o seu dinamismo, MARKOFF aponta um núcleo comum: “A despeito de toda a transformação no decorrer desses séculos, a fórmula de democracia como um composto de um povo com governo autônomo em um território demarcado ainda parece ser fundamental”⁵⁰.

Nessa multiplicidade de desenhos, o conceito de povo assume uma das posições centrais no estudo. Friedrich Müller aponta que democracia não está apenas etimologicamente ligada ao povo, estados democráticos legitimam-se através da afirmação de que o governo é um governo do povo, justificativa fundada geralmente na ideia de representação⁵¹. Podemos observar claramente essa atribuição de poder ao povo, ao menos nominalmente, na Constituição Brasileira de 1988, logo em seu artigo 1º, parágrafo único, quando estabelece que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁵². MÜLLER, entretanto, questiona se essa atribuição de poder ao povo encontra correspondência na realidade, e reflete com um pouco mais de profundidade sobre “Quem é o povo?” uma vez que a expressão apresenta múltiplos significados⁵³.

⁵⁰ MARKOFF, 2013.

⁵¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. pág. 45

⁵² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁵³ A professora Eneida Desiree Salgado, apresenta de forma bastante didática e resumida os significados de povo que MÜLLER desenvolve: “O autor apresenta quatro conceitos de povo – “povo ativo”, povo como instância global de atribuição de legitimidade, “povo ícone” e povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado – além de defender a utilização do termo como “conceito de combate”. A primeira compreensão relaciona-se com a autodeterminação; a segunda é a que legitima o exercício do poder político por representantes e por agentes públicos; a noção icônica refere-se ao povo como uma unidade homogênea que, como um carimbo, avaliza o exercício do poder; a quarta indica aqueles que são alcançados pela ação estatal. O povo como conceito de combate impõe uma tarefa para legitimar as constituições chamadas democráticas: aproximar o termo “povo” dos textos constitucionais do povo ativo, do povo como instância global de atribuição de legitimidade e do povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado”. em SALGADO, Eneida Desiree. A Representação Política e sua Mitologia. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v.1, n.1, 2012. p. 25-40.

Também Robert Dahl, um autor de suma importância para a compreensão da democracia e suas instituições, aborda o papel do povo no regime democrático e a relação que se estabelece entre povo e governo. Afirma DAHL, em seu estudo, que parte “do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”⁵⁴(grifo nosso). Maria Helena de Castro Santos destaca a importância de Dahl, segundo ela, grande parte dos autores que se ocupam do estudo da democracia partem da “definição procedural mínima” de Schumpeter/Dahl baseada em “eleições livres, honestas e competitivas” e em “direitos civis e políticos”⁵⁵. Para que um governo permaneça ao longo do tempo responsivo aos seus cidadãos, DAHL esclarece que devem ser observadas algumas condições, as quais devem ser oportunizadas ao povo, são elas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.⁵⁶

Para essas condições existirem e, mais que isso, para estarem disponíveis a um grande contingente de pessoas, como é a realidade da maior parte dos Estados-nações, há ao menos oito garantias institucionais que devem ser observadas⁵⁷, conforme demonstrado na tabela a seguir.

⁵⁴ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. 1.ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. p. 25.

⁵⁵ SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia?: Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Abr. 2016.

⁵⁶ DAHL, op. cit., p. 26.

⁵⁷ Ibidem. p. 26.

Tabela 1 – Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência

Fonte: DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. 1.ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. p. 27.

A amplitude com que as condições institucionais acima expostas se encontram à disposição, são efetivamente utilizadas e garantidas publicamente para atores do sistema político contestarem o governo e suas condutas, ainda que ofertadas somente a uma parcela destes, varia tanto historicamente quanto na atualidade. A análise dessas oito condições possibilita a DAHL estabelecer uma comparação entre os diversos regimes de acordo com a abertura para a oposição que demonstram e o quanto permitem ou limitam a contestação pública e a competição política⁵⁸.

A análise do grau de contestação e competição, apesar de importante, é insuficiente, pois os regimes podem garantir esses recursos a uma parcela muito diminuta ou mesmo mais ampliada do povo, o que torna necessária uma outra dimensão. A inclusividade é fundamental para possibilitar a comparação entre os diversos regimes políticos⁵⁹.

A importância dessas duas dimensões tomadas conjuntamente pode ser observada, por exemplo, nas garantias institucionais ao direito de voto (item III, 3, na tabela 1) em eleições livres e idôneas (item III, 7, na tabela 1). DAHL ressalta que, um

⁵⁸ DAHL, 2012, p. 27-28.

⁵⁹ Ibidem. p. 28.

regime, ao permitir esse direito a uma parcela de seus cidadãos abre as portas para que a contestação se torne possível, e, ao estendê-lo a um maior número de pessoas torna-se mais inclusivo.

Essa análise dúplice do direito ao voto é de fundamental importância, visto que mesmo ditaduras podem utilizar a participação em eleições para legitimar os seus governos. Apenas poucos países, segundo DAHL, não conseguem, ao menos ritualisticamente, realizar eleições. Mesmo regimes fortemente repressivos colocam-se favoravelmente à participação do povo no governo como um direito legítimo, ainda que essa participação seja apenas na administração, não na contestação pública⁶⁰. Nesse sentido MÜLLER aponta que: “Um regime autoritário não consegue justificar-se só com o “*povo*” de atribuição de legitimidade, só com o *povo legitimante* sem o povo ativo”⁶¹.

A participação encontra, ainda, obstáculos intrínsecos aos grandes territórios. A democracia nos grandes estados nacionais encontra dois limites fundamentais no tocante ao pluralismo democrático, o governo de um país não pode ser altamente participativo e o cidadão comum não consegue exercer muita influência sobre ele. DAHL exemplifica que mesmo em um país de menor tamanho como a Noruega e, conseqüentemente, em todos os maiores, o ideal participativo é impossível de ser alcançado. O elevado número de pessoas impõe condições que não podem ser supridas, primeiramente devido ao tempo, que é um recurso fixo e limitado e, ainda, os enormes custos de comunicação e participação. Mesmo em condições ideais, o povo em um Estado ainda seria grande demais para permitir o cumprimento do ideal participativo⁶².

Partindo do pressuposto que o principal valor da democracia está nas oportunidades do cidadão participar individualmente e controlar as questões da vida pública, a aplicação dos processos democráticos nos grandes Estados contemporâneos produz apenas uma pálida referência ao modelo ideal⁶³. Friedrich Müller aponta como núcleo da democracia a “autodeterminação do povo por meio da autolegalidade (*auto-nomia* em grego) e da autofixação de normas”⁶⁴. Argumenta

⁶⁰ DAHL, 2012., p. 28.

⁶¹ MÜLLER, 2013. p. 61.

⁶² DAHL, op. cit., p. 12.

⁶³ Ibidem. p. 13.

⁶⁴ MÜLLER, op. cit., p. 73.

então que a democracia passa por uma série de reduções⁶⁵ que nos entrega “somente ‘uma fotocópia de uma fotocópia de uma fotocópia da Democracia’”⁶⁶.

Nessa linha de pensamento, para DAHL, não se encontra na realidade nenhuma democracia plenamente realizada, por isso o autor adota, para os regimes que apresentam um alto grau de contestação pública e um elevado direito de participação, o nome de Poliarquias, regimes relativa, mas incompletamente democratizados⁶⁷. A democracia pura seria semelhante a um tipo-ideal, uma categoria de referência.

É importante também analisar a relação que se estabelece entre governo e opositores. Nos regimes, o incremento da participação da oposição, conquistando assim mais espaço nas políticas públicas através da ampliação das oportunidades de acesso aos mecanismos institucionais e das possibilidades de contestação, traz em si uma maior potencialidade de conflitos entre os grupos de interesse. Assim, ampliando-se o embate governo/oposição é de se esperar que ambos se demonstrem menos tolerantes à influência e participação do outro nas decisões⁶⁸.

DAHL estabelece três axiomas sobre a tolerância dos governos com a oposição:

AXIOMA 1. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados de tolerância.

[...]

AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação.

[...]

AXIOMA 3. Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo⁶⁹.

Em outras palavras, se os custos de tolerar uma oposição forem muito elevados, o governo tentará impedi-la, a menos que os custos de supressão dessa

⁶⁵ MÜLLER ao tratar das reduções apresenta: “As pessoas autoreferidas pelas normas devem ter elas próprias criado essas normas. Nesse momento, já se revela uma *primeira redução*: somente uma população de deuses poderia se governar de forma democrática; *nós*, seres humanos, precisamos de pessoas para governar e de uma instituição especial, podemos criar apenas as leis para o governo e para a justiça. A *segunda redução* consiste na substituição da legislação direta pela Democracia representativa; a *terceira* se faz pela exclusão do mandato imperativo dos deputados; a *quarta*, pelo sistema presidencial (como no Brasil) ao invés do sistema parlamentar (como na Alemanha); a *quinta*, por instrumentos como o princípio da maioria nos votos e eleições ou por cláusulas parlamentares de veto ou de quórum. Outras restrições sobre o que a “Democracia” deverá representar surgem das pressões oligárquicas do sistema partidário (apresentação de candidatos, disciplina do grupo parlamentar, entrega global de votos para a *bancada* etc.)”. MÜLLER, 2013, p. 73.

⁶⁶ MÜLLER, 2013.

⁶⁷ DAHL, 2012, p. 31.

⁶⁸ Ibidem. p. 36.

⁶⁹ Ibidem. p. 36-37.

oposição sejam suficientemente elevados para tornar desvantajoso qualquer medida neste sentido.

Por isso destaca-se a importância da democracia, ou, para utilizar o termo de DAHL, a Poliarquia. A competição pela liderança e cargos disponíveis através de eleições, principalmente no parlamento, é modificada por esse aumento da competitividade e da participação. Conforme novos grupos obtêm o acesso à disputa através da ampliação do direito de voto e da capacidade de disputar cargos políticos, candidatos com maior identificação com esses grupos outrora excluídos passam a deter uma determinada parcela dos cargos eletivos. Assim, a ampliação da participação e da competição política, ao menos estatisticamente, faz com que os parlamentos e as lideranças políticas sejam mais representativos da sociedade, ainda que não reflitam uma amostragem ideal de todas as classes socioeconômicas de um Estado. As poliarquias, através da inclusividade e competição/contestação permitem que esses grupos tenham mais facilidade de se fazer ouvir, uma vez que os políticos passam a buscar o seu apoio⁷⁰.

Há, ainda, um 4º axioma trazido por DAHL sobre a tolerância de um governo à oposição: “Axioma 4. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição”⁷¹. Conforme discorre o autor, os mecanismos utilizados para a eliminação da oposição podem ser de dois tipos, os meios violentos de coerção e aqueles não violentos. Os primeiros correspondem ao uso das forças policiais e militares para coagir, persuadir e induzir, os segundos dizem respeito a recursos socioeconômicos, tais como a comunicação, educação e socialização política⁷².

Sendo assim, a distribuição dos recursos entre governo e oposição é de fundamental importância, pois, sempre que houver concentração dos meios, torna-se mais fácil suportar os custos de supressão, reprimindo o opositor. Dessa forma, uma ordem social pluralista é essencial para a manutenção de uma poliarquia. Um regime competitivo é muito mais improvável que um regime hegemônico se o que se têm é uma centralização dos recursos de dominação da ordem social⁷³.

⁷⁰ DAHL, 2012, p. 42-43.

⁷¹ Ibidem. p. 63.

⁷² Ibidem. p. 63

⁷³ Ibidem. p. 73.

Então, em uma democracia, organizações independentes são extremamente desejáveis. Ao se aplicar os processos democráticos em um Estado, as organizações autônomas tendem a surgir. Porém, mais do que uma consequência da democratização do governo do país, elas são essenciais para o funcionamento do próprio processo democrático, para que a coerção estatal seja controlada, para que as liberdades políticas sejam garantidas, assim como o bem-estar das pessoas. Vale ressaltar, entretanto, que as organizações, assim como governos, ou indivíduos, podem aproveitar uma grande independência para aumentar as injustiças ao invés de reduzi-las e até mesmo enfraquecer a democracia⁷⁴.

Por isso é importante o controle, para prevenir a concentração dos meios coativos. E, controle, assim como autonomia, é uma relação entre atores específicos. Uma organização pode ser considerada autônoma se realiza ações consideradas danosas a outros e nenhuma outra organização pode impedir sua ação a não ser que esteja disposta a suportar elevados custos, que excedem os ganhos de fazê-lo⁷⁵. Assim, em grandes sistemas políticos, organizações independentes ajudam prevenir a dominação e criar um sistema de controle mútuo.

Além disso, a possibilidade de um regime democrático pode se relacionar com fatores econômicos, mais que com fatores culturais. Afirma DAHL que: “Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia⁷⁶”. Apresenta ainda que, para um regime político competitivo as chances “dependem da medida com que a sociedade e a economia do país (a) forneçam alfabetização, educação e comunicação, (b) criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada, (c) impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país⁷⁷”.

Portanto, um nível de participação e de contestação pública elevados dependem das condições acima expostas, as quais, para DAHL, estão relacionadas com dois fatores: urbanização e industrialização. Dessa forma, uma economia mais firme é capaz de gerar as condições para uma ordem social pluralista, permitindo que

⁷⁴ DAHL, 1982, p. 1

⁷⁵ Ibidem. p. 20-26.

⁷⁶ DAHL, 2012, p. 73.

⁷⁷ Ibidem. p. 73

os cidadãos demandem maior participação e o desenvolvimento de mecanismos mais identificados com um sistema competitivo⁷⁸. Explica o autor:

Uma economia avançada não só pode como deve reduzir o analfabetismo, disseminar a educação em geral, ampliar as oportunidades de educação superior e fazer proliferar os meios de comunicação. Não só pode produzir uma força de trabalho instruída como precisa dela: trabalhadores que saibam ler e escrever, trabalhadores especializados capazes de ler projetos e executar instruções escritas, engenheiros, técnicos, cientistas, contadores, advogados, gerentes de todos os tipos. Não só produz como precisa dispor de sistemas rápidos e confiáveis de comunicação, inclusive sistemas que transmitam uma vasta quantidade de informações públicas ou quase públicas⁷⁹.

Do mesmo modo, problemas econômicos, direcionam a demanda para a hegemonia e maior controle da ordem social. O nível de igualdade, ou de desigualdade, pode afetar os regimes de duas formas, através da maneira de “distribuição de recursos e habilidades políticos e a criação de ressentimentos e frustrações”⁸⁰. Ainda, para DAHL, as chances de que uma poliarquia se mantenha aumentam à medida que a crença das pessoas caminha no sentido de que o regime é efetivo para a solução dos problemas definidos pela população⁸¹.

Há ainda uma certa influência da variável cultural no surgimento e/ou manutenção de poliarquias. Segundo DAHL, para entender as diferenças entre regimes políticos de diferentes nações pode ser de algum auxílio examinar as diferenças culturais existentes⁸². SANTOS chama atenção para o fato que a democracia é uma pressão externa aos países, influência da preponderância da cultura ocidental, que se impõe de maneira independente em relação às preferências internas⁸³.

2.3. DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

Assim como na abordagem realizada sobre a democracia, não se pretende aqui um estudo aprofundado do instituto da representação, das suas origens e dos seus

⁷⁸ DAHL, 2012. p. 85-87.

⁷⁹ Ibidem. p. 86-87

⁸⁰ Ibidem. p. 91.

⁸¹ Ibidem. p. 122.

⁸² Ibidem. p. 159.

⁸³ SANTOS, 2001.

contornos. O que se busca com essa incursão é trazer algumas visões sobre o tema e as respectivas críticas.

Conforme apontado anteriormente, a democracia voltou ao debate nos regimes políticos do ocidente muito recentemente, a partir da Idade Moderna. Foi quando se deu com maior intensidade o debate sobre o instituto da representação política. Entretanto, ao contrário da vinculação praticamente automática que hoje se faz entre democracia e representação, na formação dos Estados Modernos esses mecanismos eram postos em lados opostos. Madison, Siéyes e Montesquieu faziam distinções entre o governo representativo e o governo democrático. Democracia ainda ligava-se ao ideal grego, de participação direta e da atribuição de cargos por sorteio. A representação seria desejável então, justamente por permitir que o governo fosse conduzido por aqueles homens mais capacitados para fazê-lo⁸⁴. Algo que já era apontado por Aristóteles e Platão como desejável em crítica ao modelo de democracia direta ateniense.

Apesar de inicialmente colocada como um contraponto à democracia, a adoção da representação era permeada de premissas hoje indissociáveis da maioria dos governos democráticos, “como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a participação no poder”⁸⁵.

Uma discussão fundamental nesse primeiro momento ocupou-se de estabelecer os limites e as condições da representação, até que ponto iria a vinculação entre representantes e representados e qual controle teriam os últimos sobre os primeiros. Uma primeira linha defendia uma forte ligação entre os dois, o mandato seria imperativo, similar ao que ocorre no direito privado, os representantes estariam obrigados pelas instruções do mandato, um vínculo estrito e forte com os representados. Acabou, entretanto, por predominar a corrente que defendia uma maior liberdade dos representantes, posto que estes representariam não só os seus eleitores, ou determinadas regiões, mas toda a coletividade. Essa liberdade

⁸⁴ MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Abr. 2016.

⁸⁵ *Ibidem*.

encontrava eco também na defesa de que o governo deveria estar nas mãos daqueles que fossem mais capacitados para tanto, o que demanda mais liberdade para agir⁸⁶.

Hoje já é consolidada a interligação entre democracia e representação. Para MANIN, PRZEWORSKI e STOKES: “A alegação que conecta democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos”⁸⁷. Abordam ainda os autores a representação sobre dois pontos de vista, do mandato e da prestação de contas. No primeiro apontam o processo eleitoral como mecanismo para a seleção de políticas públicas e de políticos através das campanhas eleitorais. Já do segundo ponto de vista a votação seria um instrumento de responsabilização pelos resultados apresentados pelo governo. Antevendo o julgamento, os políticos tendem a escolher aquelas políticas que seriam melhor avaliadas pelos eleitores no escrutínio⁸⁸.

Porém, a classe política tem seus próprios interesses, e, além disso, eles têm informações e tomam decisões que não estão acessíveis ao público, não sem um determinado custo. Então os eleitores não têm as informações necessárias para que possam avaliar prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, ou retrospectivamente o que deveriam ter feito. Nesse cenário, a ameaça de não reeleição não é o bastante para que os interesses dos eleitores sejam o norte da ação política⁸⁹.

As preferências dos candidatos e dos políticos são direcionadas assim pela probabilidade de reeleição no caso de adoção de determinadas políticas públicas. Apontam MANIN, PRZEWORSKI e STOKES que “a questão sobre a representação por mandato é (1) se as políticas dos governantes serão as mesmas de suas plataformas eleitorais, e (2) se seguir esta plataforma será melhor para os eleitores”⁹⁰. Assim, três condições são apontadas pelos autores

quando os interesses dos políticos e dos eleitores coincidem, quando os políticos estão motivados pelo desejo de serem reeleitos e acreditam que os eleitores vão reelegê-los se eles realizarem políticas defendidas durante a

⁸⁶ MENDES, 2007.

⁸⁷ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

campanha, e quando os políticos estão preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas⁹¹.

Sendo assim, a representação por mandato pode ocorrer porque as vontades de representantes e representados coincidem ou pela preocupação dos políticos com o resultado das eleições. Entretanto, podem existir motivos para que os políticos se desviem dos compromissos de campanha. Um aspecto importante é o financiamento eleitoral. Para concorrer e adquirir visibilidade nas eleições são necessários recursos, que, sendo privados, vêm acompanhados de trocas de favores. Soma-se a isso o fato de que em nenhuma democracia contemporânea exista um mecanismo que estabeleça a obrigação dos representantes seguirem ou as promessas de campanha ou as instruções dos representados. Dessa maneira, resta somente aos eleitores, depois do mandato cumprido, a possibilidade de sancionar eventuais desvios⁹².

A representação por prestação de contas depende da capacidade dos eleitores avaliarem se as ações dos representantes estão alinhadas aos seus interesses e da capacidade de aplicar-lhes sanções através da reeleição daqueles que atuarem em benefício dos cidadãos e da não reeleição dos que não o fizerem. Isso influenciaria o comportamento dos governantes induzindo-os, para manter-se no cargo, a optar entre extrair rendas⁹³ maiores e deixar o cargo ou manter rendas baixas, atendendo ao interesse dos eleitores. Entretanto, se os eleitores não tiverem informações que os capacitem a avaliar as políticas públicas e as condições com que são implementadas, a prestação de contas por si não basta para induzir a representação⁹⁴.

Algumas democracias podem ser mais capazes que outras de induzir à representação dependendo de alguns fatores institucionais⁹⁵. Apesar de não garantir

⁹¹ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁹² Ibidem.

⁹³ Para entender melhor o que sejam rendas, importante a explicação trazida pelos autores: "Eles (os políticos) também podem querer, todavia, algumas coisas diferentes e com custos para os cidadãos, ora apenas algumas metas que os cidadãos não compartilham, ora a reeleição ou ganhos particulares. Os políticos podem querer promover suas próprias ideias, mesmo se forem distintas das vontades dos cidadãos. Alguns podem se importar mais em crescer na carreira contra outros políticos, dentro do governo ou do mesmo partido. Outros podem buscar destaque (Niskanen, 1971). Há aqueles que podem querer enriquecer-se às custas dos cidadãos, seja enquanto estão no cargo ou após deixá-los. Enfim, alguns podem estar mais preocupados em obter o reconhecimento dos estrangeiros. em todos esses casos, os políticos vão querer alguma coisa cuja busca é danosa para os cidadãos. Por falta de um termo melhor e para manter uma terminologia regular, nós vamos nos referir a essas coisas como rendas." MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁹⁴ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁹⁵ MANIN, PRZEWORSKI e STOKES destacam:

"a) Os eleitores devem ser capazes de imputar claramente a responsabilidade pelo desempenho do governo.

a representação, é mais provável que ela aconteça em uma democracia que em outros regimes. Ainda, as eleições não são mecanismo suficiente para garantir que políticos dirijam suas decisões pela preocupação com o bem-estar dos cidadãos. Por isso, são necessárias ferramentas que facilitem a responsabilização e, para tanto, são relevantes instituições que sejam independentes do governo e possam fornecer informações confiáveis à população⁹⁶.

Ao tratar do problema da representação, Luis Felipe Miguel propõe uma “teoria ampliada da representação política” visando fortalecer o pluralismo político e possibilitar não só a voz de grupos de interesse já existentes, como também permitir que novos grupos eclodam⁹⁷.

É possível perceber nas últimas décadas movimentos em sentidos contrários, ao passo que a democracia se expandiu houve também um enfraquecimento da representação, da percepção dos eleitores de estarem devidamente representados. Vale lembrar as evidências que MIGUEL aponta para sustentar essa afirmação, “relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*, e ao esvaziamento dos partidos políticos”⁹⁸.

Ainda, a capacidade, atualmente, do cidadão de influenciar as decisões políticas é muito baixa, revelando as falhas da representação e das instituições em permitir que ela seja efetivada. Para que a representação seja mais efetiva, é necessária atenção a questões como a formação da agenda política, os meios de comunicação de massa e a produção de interesses coletivos. Para MIGUEL, a

[...]

b) os eleitores devem poder votar para retirar do cargo os partidos responsáveis por um desempenho ruim, e os partidos por eles eleitos devem tomar posse do governo

[...]

c) Os políticos devem ter incentivos para desejarem ser reeleitos.

[...]

d) A oposição deve monitorar o desempenho do governo e informar os cidadãos.

[...]

e) A mídia, (...), realiza um papel particular. A menos que tenha interesses claramente partidários, é mais confiável do que o governo e a oposição.

[...]

f) Os eleitores precisam ter alguns instrumentos para recompensar e castigar os governantes pelos resultados que geraram em âmbitos distintos.

Em MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁹⁶ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

⁹⁷ MIGUEL, 2003.

⁹⁸ *Ibidem*.

abordagem hoje da representação se faz fundamentalmente na esfera de exercício do poder, no processo de escolha dos representantes que agem em nome dos representados⁹⁹.

Nessa abordagem, a informação adquire um papel de fundamental relevância no processo político. A determinação da agenda serve de base para o momento da decisão nas eleições. Portanto, apesar deste ser o momento de controle, de *accountability*, as bases para a tomada de decisão dos cidadãos estão condicionadas pela agenda. Portanto, a formação dessa agenda também tem que ser realizada de maneira pluralista¹⁰⁰.

Sob essa perspectiva, a mídia assume um papel predominante. Os meios de comunicação de massa, na sociedade atual, detêm a enorme maioria dos canais relevantes de informação e com capacidade de penetração nas diversas camadas sociais. Deve-se assim, compreender “os meios de comunicação como uma esfera de representação política” e, assim, “como um espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e projetos dos grupos em conflito na sociedade”¹⁰¹.

Entretanto, MIGUEL também enumera algumas razões pelas quais, hoje, a mídia não consegue exercer satisfatoriamente esse papel, são elas “os interesses dos proprietários das empresas de comunicação, a influência dos grandes anunciantes, a posição social comum dos profissionais do setor e a pressão uniformizadora da disputa pelo público”¹⁰².

Há ainda, além da representação em sentido estrito, e da questão da formulação da agenda pública, um outro ponto fundamental para a representação política. As preferências representadas devem ser formuladas de maneira autônoma, os diversos grupos devem participar do debate e construir o seu entendimento. Para tanto são necessários outros espaços que possibilitem a criação desses interesses que posteriormente deverão ser representados no parlamento¹⁰³.

⁹⁹ MIGUEL, 2003.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

Cabe ressaltar ao fim deste capítulo que democracia é um conceito que varia historicamente, por isso foi necessário um breve comparativo entre alguns de seus diferentes momentos e conceitos. Eleições nem sempre foram um aspecto central da democracia como hoje, tampouco o instituto da representação política. Como visto, a caracterização de um regime como mais ou menos democrático depende da verificação de uma série de garantias institucionais. Essas garantias, conforme exposto por DAHL, vão influenciar nas dimensões de inclusividade e de competitividade de uma poliarquia. Da mesma forma, a implementação dessas condições em maior ou menor grau vão influenciar nos custos de tolerância e de supressão da oposição pelo governo. Destacam-se especialmente duas garantias apresentadas pelo autor, a existência de fontes alternativas de informação e a de instituições independentes que ajudem a tornar os governos mais responsivos às preferências de seus cidadãos e das eleições. A reflexão sobre esses aspectos da discussão democrática é essencial para a compreensão da *accountability* e do papel das instituições de controle, sobretudo em um cenário de crise de representatividade conforme apontado por MIGUEL. Uma vez que somente o mecanismo eleitoral não é condição suficiente para garantir um regime democrático e tornar a representação mais responsiva às preferências dos eleitores.

3. ACCOUNTABILITY

3.1. ORIGEM E CONCEITO

A preocupação com a manutenção do poder sob controle é antiga, atualmente encontra-se amparada no termo *accountability*, apesar de, por ser relativamente novo, seu conceito ainda apresentar limites não totalmente definidos¹⁰⁴. Embora a utilização do termo seja bastante recente, verifica-se na reflexão do Estado de Direito, a partir principalmente das Revoluções Burguesas, a presença de relações sociais de *accountability*, posto que o controle do poder lhe é parte central¹⁰⁵.

Diversos autores ocuparam-se do tema da limitação do poder. Para Hobbes o poder não devia encontrar limitações, deveria ser amplo, possibilitando meios para o Estado realizar a paz social. Já em Locke verifica-se a ideia de imposição de limites ao poder político pelo direito, tendo o Estado a obrigação de preservar os direitos naturais. Há aí um princípio da ideia de relação agente-principal, podendo os últimos sancionarem os primeiros, e da possibilidade de agentes estatais atuarem para controlar e sancionar outros agentes. A discussão avança, passando por Montesquieu, com a repartição de funções e competências entre os diferentes poderes, e por Rousseau, colocando o povo como soberano e o governo subordinado à vontade geral, contribuindo com ideias democráticas e republicanas¹⁰⁶.

Os Federalistas trazem sua contribuição na ideia de representação política, auxiliando a quebrar o vínculo entre república e democracia direta, inviável em grandes territórios. O mecanismo da representação pressupõe o voto, permitindo que os cidadãos possam impor sanções a partidos e políticos (*accountability* eleitoral). Os federalistas apontam também que a separação de poderes não pressupõe absoluta independência, devendo haver mecanismos de *checks and balances* entre eles (*accountability* horizontal)¹⁰⁷

¹⁰⁴ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (orgs). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13.

¹⁰⁵ ROBL FILHO, 2012, p 17-19.

¹⁰⁶ Ibidem. p.19-25

¹⁰⁷ Ibidem. p.27-29

Já no século XIX surge na Alemanha o termo Estado de Direito. Os agentes estatais são limitados pelas leis, o poder encontra-se juridicamente subordinado. Além disso, deve o Estado zelar pela liberdade e igualdade dos indivíduos, atentando para a autonomia e dignidade dos cidadãos. Assim, é preciso que haja fiscalização da atuação do Estado, podendo ser esta controlada e sancionada¹⁰⁸.

Destaque-se ainda a influência de Kelsen, que contribui com a *accountability* legal através da reflexão das diferenças estruturais e hierárquicas das normas jurídicas. O trabalho de Kelsen traz um importante incremento para a *accountability* por meio do controle judicial de constitucionalidade, que serve como mecanismo de limitação da atuação do legislativo¹⁰⁹.

Passada essa breve contextualização e adentrando um pouco mais no conceito de *accountability*, aponta-se que em muitos estudos a palavra estrangeira tem sido traduzida como “responsabilização”¹¹⁰. Entretanto, muitos outros trabalhos apontam a dificuldade de tradução do termo, PINHO e SACRAMENTO¹¹¹, por exemplo, defendem que não há correspondência na língua portuguesa para o termo e apontam, ainda, que mesmo em alguns dicionários de língua inglesa a palavra encontra-se ausente.

Conforme já exposto, a própria noção de *accountability* vem da necessidade de controlar o poder político. Ressalte-se que a ideia central é controlá-lo, não o eliminar, uma vez que *accountability* política pressupõe a existência de poder. SCHEDLER aponta que as agências de *accountability* buscam limitar, disciplinar, restringir o poder. Seu objetivo é torná-lo mais previsível através da limitação da arbitrariedade, prevenindo o abuso de poder através de regras e procedimentos predeterminados. Todavia, não quer dizer que irá se determinar a forma que o poder será exercido, nem que se objetiva eliminar a discricionariedade por meio de controles burocráticos rigorosos¹¹².

¹⁰⁸ ROBL FILHO, 2012, p.31-32.

¹⁰⁹ Ibidem. p. 50-55.

¹¹⁰ PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009. p. 1345.

¹¹¹ Ibidem. p. 1346.

¹¹² PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350; SCHEDLER, 1999. p. 18-19.

TOMIO e ROBL FILHO definem *accountability* como sendo “a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados”¹¹³ podendo, em decorrência de suas atividades, sofrer sanções de variadas formas (jurídicas, institucionais, políticas e públicas)¹¹⁴.

A relação de *accountability* estabelece-se de duas formas, ou entre principal e agente, ou então entre agentes distintos. Essas relações principal-agente assumem, em face das instituições democráticas, um papel de destaque. O agente deve agir no melhor interesse do principal, entretanto, a despeito dessa obrigação, tem também o agente seus interesses próprios. Nos regimes democráticos o mandante de maior relevo é a população, sendo o mecanismo das eleições a principal forma de exercício da soberania, onde são escolhidos os principais agentes políticos¹¹⁵.

Também é importante a análise da estrutura analítica da *accountability* apontada por TOMIO e ROBL FILHO¹¹⁶ e apresentada por SCHEDLER¹¹⁷. A *accountability* política possui duas conotações básicas: *answerability*, entendida como a obrigação dos agentes informarem e explicarem suas ações; e *enforcement*, entendida como a capacidade de agências de *accountability* imporem sanções aos agentes que, de alguma forma, tenham incorrido em alguma violação.

SCHEDLER descreve três maneiras diferentes de prevenir e corrigir o abuso de poder político. Sujeitar o poder à ameaça de sanções, fazer com que o seu exercício seja transparente, e forçá-lo a justificar os seus atos. A primeira maneira está compreendida no *enforcement*, ao passo que as duas restantes estão na *answerability*. Essas dimensões se complementam. Em princípio, as agências de *accountability* deveriam questionar os agentes para informar e explicar suas decisões. Entretanto, informação e justificação sozinhas não são suficientes. Além dessas duas

¹¹³ TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, Mar. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Maio 2016. Pág. 30

¹¹⁴ Nesse sentido: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____. **Controlando la política**. Ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 25-26; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348; ROBL FILHO, 2012, p. 18.

¹¹⁵ ROBL FILHO, 2012, p. 82-84.

¹¹⁶ ROBL FILHO, 2012, p.83; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30-31.

¹¹⁷ SCHEDLER, 1999, p. 14.

dimensões, informacional e de justificação, a *accountability* política necessita do *enforcement*. Ou seja, os agentes de *accountability*, além de cobrar informações e justificações tem que ter a capacidade de premiar bons comportamentos e sancionar os maus¹¹⁸.

Em uma relação de *accountability* forte as normas devem estar acompanhadas de mecanismos que permitam monitorar violações e prevenir que passem despercebidas (função informacional). Porém, são necessários também mecanismos que impeçam que os atos de violação permaneçam impunes (dimensão de *enforcement*)¹¹⁹. Assim, o agente tem a obrigação de informar o principal e outros agentes de *accountability* competentes sobre suas ações, além de a eles justificá-las, podendo ser sancionado ou premiado por suas condutas¹²⁰.

Outro ponto importante, na dimensão *answerability*, é que a demanda por *accountability* surge porque o poder é opaco. Conforme SCHEDLER¹²¹, *accountability* pressupõe informação imperfeita, fosse o exercício do poder totalmente transparente não existiria essa necessidade de controle.

O mandante, com base nas informações que lhe são acessíveis, analisa o comportamento dos agentes para sancioná-los ou premiá-los. Uma das grandes dificuldades nesse processo é justamente a incompletude das informações que o principal consegue ter acesso, seja através da imprensa, da sociedade civil ou do próprio Estado¹²².

Por fim, resumindo o conceito de maneira bastante sucinta, SCHEDLER coloca que A é *accountable* para B quando A está obrigado a informar B sobre suas ações e decisões (passadas e futuras), para justificá-las e, para sofrer as punições em caso de eventual irregularidade¹²³.

¹¹⁸ PINHO,; SACRAMENTO, 2009, p. 1349; SCHEDLER, 1999, p.14-15.

¹¹⁹ SCHEDLER, 1999, p. 16.

¹²⁰ ROBL FILHO, 2012, p.88; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, pg. 31.

¹²¹ SCHEDLER, op. cit.,p. 20.

¹²² ROBL FILHO, 2012. p. 86-87; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 31.

¹²³ SCHEDLER, op. cit., p. 17.

3.2. CLASSIFICAÇÃO

Uma das classificações possíveis entre as formas de *accountability* é, conforme ensina PERUZZOTTI¹²⁴, dividi-la em política e legal. A *accountability* legal objetiva garantir que as ações dos agentes públicos estão amparadas legal e constitucionalmente. Já a política relaciona-se com a capacidade dos eleitores fazerem com que as políticas de governo sejam responsivas às suas preferências. Essa perspectiva está ligada ao conceito de representação democrática. Um governo é *accountable* politicamente quando o eleitor possui meios para sancionar administrações irresponsáveis ou que adotem políticas que não correspondem às suas preferências. As eleições são o principal mecanismo de sustentação desse tipo de controle.

ROBL FILHO apresenta que a atribuição de responsabilidades aos agentes públicos pode se dar de maneira política/eleitoral, legal/constitucional ou social. A primeira, *accountability* eleitoral, tem nas eleições o seu principal mecanismo. A *accountability* legal por sua vez baseia-se nas normas e costumes jurídicos e na constituição. Por fim a *accountability* social é exercida pelos diversos setores da sociedade como as organizações civis, imprensa e movimentos sociais que atuam fiscalizando os agentes públicos.¹²⁵

Uma classificação bastante utilizada por diversos autores é a realizada por O'DONNELL¹²⁶. O autor aborda a *accountability* através de uma perspectiva bidimensional, dividindo-a em *accountability* vertical e horizontal conforme a posição e o eixo de atuação das instituições de controle envolvidas. O eixo vertical consiste nas relações de *accountability* estabelecidas entre a sociedade e o Estado, ou seja, entre principal e agente, importando na existência de controles externos ao Estado. Ao passo que o eixo horizontal se refere às relações de *accountability* entre agentes estatais, num sistema intraestatal¹²⁷.

¹²⁴ PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: _____. *Controlando la política. Ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 25-27.

¹²⁵ ROBL FILHO, 2012, p. 86; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 31.

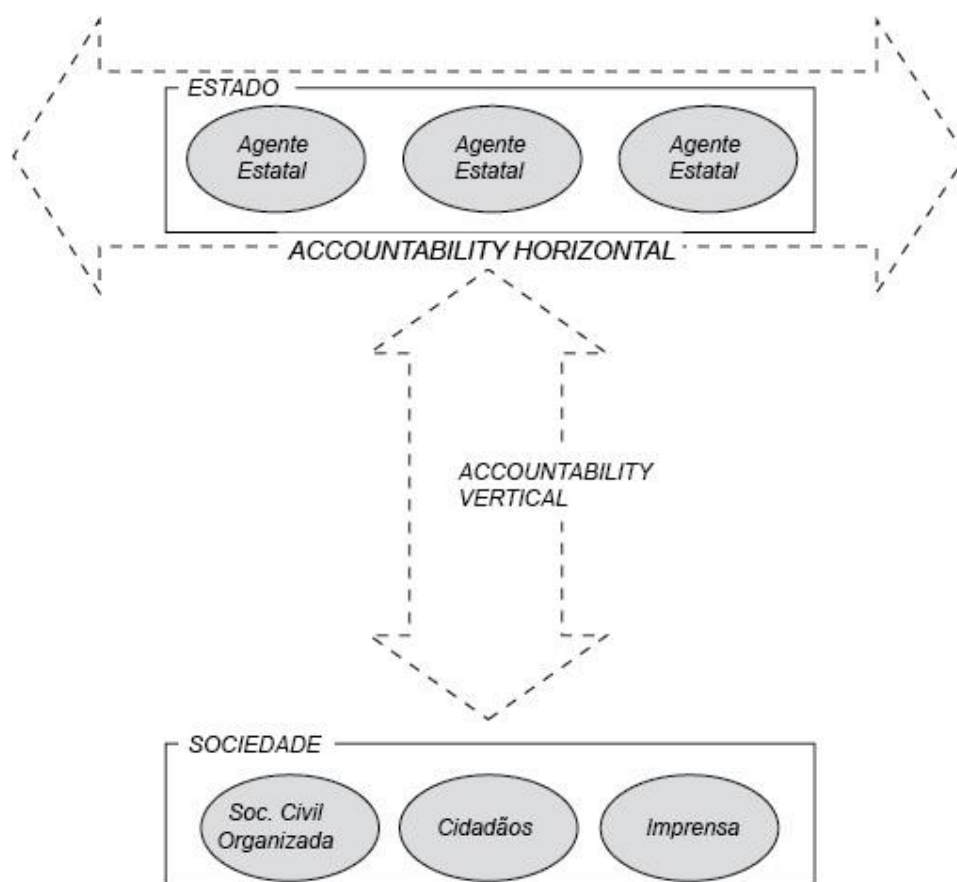
¹²⁶ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 06 Jun. 2016.

¹²⁷ O'DONNELL, 1998, p. 28-29; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350-1351; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 28-29; ROBL FILHO, 2012, p.91.

Ainda, a *accountability* vertical pode ser subdividida em eleitoral e social. Na primeira, através da avaliação da atuação das autoridades eleitas os cidadãos podem aplicar-lhes sanções através das eleições. Na *accountability* vertical social a sanção fica a cargo da sociedade civil e da imprensa, que podem imputar responsabilidade a agentes públicos eleitos e não eleitos através da exposição pública e da apresentação de denúncias. Já na *accountability* horizontal, o controle acontece entre agentes estatais que requerem informações e justificações de outros, podendo aplicar-lhes sanções¹²⁸. Nas palavras de O'DONNELL¹²⁹, *accountability* horizontal pode ser definida como:

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

Figura 1 – Relações de *Accountability*



Fonte: elaboração do autor.

¹²⁸ ROBL FILHO, 2012, p.18; TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30 a 33.

¹²⁹ O'DONNELL, 1998, p.40.

Para O'DONNELL, a efetividade da *accountability* horizontal depende da existência de agências estatais com competência e disposição para atuar no controle de outras agências, tanto na dimensão de *answerability* como *enforcement*. Ainda, essa modalidade de *accountability* não decorre da atuação isolada de uma agência, mas de uma rede delas, cujo topo é ocupado pelos tribunais comprometidos com esse objetivo¹³⁰.

A insuficiência e ineficiência dos mecanismos de *accountability*, principalmente horizontal, leva O'DONNELL a afirmar que algumas democracias, apesar de cumprirem os requisitos de uma poliarquia estabelecidos por DAHL, não são democracias representativas, mas sim o que ele chama de democracias delegativas¹³¹. Nessas democracias o poder executivo estaria autorizado a atuar com grande liberdade, sem mecanismos de controle eficientes.

ROBL FILHO faz um contraponto com O'DONNELL, apesar de concordar que existam deficiências na *accountability* horizontal no Brasil, não acredita que isso o transforme em um novo tipo de democracia, visto que a importância dessa modalidade de *accountability* e sua concretização são preocupações de todas as democracias¹³².

Avançando a discussão na direção da *accountability* vertical, mais especificamente a eleitoral, conforme já apresentado, é o momento das eleições o instrumento de efetivação dessa modalidade. A eleição é o principal mecanismo que liga democracia à ideia de representação¹³³.

O pleito eleitoral permite que os cidadãos avaliem os candidatos sob dois pontos de vista. Inicialmente, permite que os cidadãos avaliem, de maneira

¹³⁰ O'DONNELL, 1998, p.42-43.

¹³¹ [...] algumas democracias recém-instaladas (Argentina, Brasil, Peru, Equador e Bolívia, mais as Filipinas e a Coreia do Sul, e provavelmente alguns países da Europa Central e Oriental, hoje mais claramente a Polônia) são democracias, no sentido de que eles cumprem os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia; (3) mas essas democracias não são — nem parecem estar caminhando para isso — democracias representativas; elas apresentam um conjunto de características que me deixam tentado a chama-las de democracias delegativas; (4) as democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada [...]; em: O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, out. 1991. P. 26.

Ver também: O'DONNELL, 1998, p. 30; ROBL FILHO, 2012, p.94.

¹³² ROBL FILHO, 2012, p.106.

¹³³ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006

prospectiva, as propostas políticas que lhes são apresentadas e escolham aquelas que lhes pareçam mais adequadas, estabelecendo um mandato para que os políticos as realizem. Sob outro aspecto, as eleições servem para que o governo se mantenha responsável pelo resultado de sua atuação. Primeiramente, induzindo os governantes a adotar políticas públicas que sejam vistas positivamente pelos eleitores e, posteriormente, permite que estes sancionem ou premiem os políticos através de uma avaliação retrospectiva¹³⁴.

Um dos obstáculos para a efetivação dos mecanismos de *accountability* eleitoral, reside na dificuldade de acesso às informações. Para que os eleitores possam avaliar retrospectivamente os agentes públicos, premiando ou punindo-os, tem que haver a oferta de informação, elemento indispensável à responsabilização eleitoral¹³⁵. Quando os eleitores possuem informações incompletas, não há mecanismos suficientes para induzir a representação¹³⁶. Esse déficit de informação afeta a capacidade de avaliação das decisões e do desempenho do governo¹³⁷.

A concretização da *accountability* eleitoral dependeria de os eleitores terem acesso a determinadas informações: i) os motivos que fundamentam as decisões; ii) de onde vêm os recursos que financiam as campanhas; iii) situação financeira e patrimonial dos políticos; iv) os aspectos conjunturais objetivos considerados na tomada de decisões pelo governo e v) a relação de causalidade entre os resultados e as políticas adotadas. Claramente, é improvável que todo esse conjunto de informações esteja acessível aos cidadãos, tornando mais difícil a decisão no momento de premiar ou sancionar políticos e partidos¹³⁸.

Outro ponto importante para a efetivação da *accountability* eleitoral consiste no fato o qual, para haver responsabilização, é necessário que haja clareza de responsabilidade, ou seja, a capacidade de o eleitor identificar quem é o governo. REBELLO aponta que essa tarefa se torna mais árdua em países com alta

¹³⁴ Nesse sentido: MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, Jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Maio 2016. p. 70-71; ROBL FILHO, 2012, p. 92-96.

¹³⁵ REBELLO, 2015, p. 72; ROBL FILHO, 2012, p. 94-95.

¹³⁶ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006.

¹³⁷ PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 28.

¹³⁸ ROBL FILHO, 2012, p.94-95.

fragmentação partidária como o Brasil¹³⁹. Nesses casos é mais difícil para o cidadão estabelecer a relação entre governo e partidos¹⁴⁰.

Sendo assim, tendo em mente que a responsabilização dos agentes públicos não pode prescindir de informação e que há um grande déficit nesse sentido, merece destaque uma das garantias institucionais que DAHL¹⁴¹ coloca para as poliarquias, a existência de fontes alternativas de informação. Constata-se que, apesar da impossibilidade de obter informações completas, os cidadãos precisam ao menos de um mínimo de informações para que possam fazer uma análise retrospectiva¹⁴². Devido à assimetria de informações entre principal e agente, o controle sempre será imperfeito. Por isso, são importantes instituições independentes que possam suprir, ao menos em parte, essa lacuna¹⁴³.

Além das dificuldades apontadas anteriormente, O'DONNELL¹⁴⁴ traz algumas outras. Segundo o autor, são condições presentes em muitas poliarquias e as quais afetam a eficácia da *accountability* eleitoral, “sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas”.

Grande parte dos autores indica que as democracias estabelecidas na última onda de democratização apresentam déficits institucionais, especialmente no que tange aos instrumentos de *accountability*. PERUZZOTTI assinala que a democracia representativa implica a existência de uma brecha fundamental entre os representantes políticos e os cidadãos, da mesma forma demanda a existência de mecanismos institucionais que assegurem que essa distância não acarrete em governos insensíveis às preferências do eleitor ou em ações governamentais ilícitas. A questão central da *accountability* é como controlar e diminuir esse espaço entre representantes e representados¹⁴⁵.

¹³⁹ Conforme o autor: “No caso brasileiro, a alta fragmentação partidária é muito evidente. Comparando somente a Câmara dos Deputados brasileira com outras câmaras baixas, notamos como o Brasil pode ser considerado um dos maiores (se não o maior) caso de fragmentação partidária legislativa no mundo”. Em REBELLO, 2015, p.73.

¹⁴⁰ REBELLO, 2015, p. 70-73.

¹⁴¹ DAHL, 2012, p. 27.

¹⁴² REBELLO, op. cit., p. 72.

¹⁴³ PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1352.

¹⁴⁴ O'DONNELL, 1998, p.29.

¹⁴⁵ PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 23-27.

Nesse sentido, ainda que o único meio de autorização da representação política sejam as eleições, elas não são o único instrumento de *accountability* vertical. É preciso que se complemente o mecanismo eleitoral com uma sociedade civil ativa e meios de comunicação autônomos. Para PERUZZOTTI, além de agregar novos recursos aos institutos clássicos de *accountability*, o funcionamento de associações civis, ONG's, movimentos sociais e meios de comunicação pode compensar muitos dos déficits que lhes são inerentes, pode atuar como uma fonte independente de informações, suprimindo lacunas ou mesmo questionando os dados apresentados pelas instituições estatais¹⁴⁶.

O conceito de *accountability* social abarca um conjunto de ações realizadas por diversos atores sociais (ONG's, associações, mídia independente e movimentos sociais). Esses realizam ações visando acompanhar o comportamento dos agentes públicos e das instituições, fazer denúncias para expor casos de corrupção e ilegalidades e pressionar as agências oficiais de controle para que atuem¹⁴⁷.

Assim, a *accountability* social se realiza na relação dos agentes eleitos ou não com parcela da sociedade civil que deles exige informações e justificações. Entretanto, nessa modalidade, a sanção não ocorre diretamente através das eleições, dá-se por intermédio da exposição pública¹⁴⁸. A destruição da reputação pública é uma maneira clássica de responsabilização nesse tipo de *accountability*, mas pode acarretar também sanções de *accountability* eleitoral e horizontal¹⁴⁹, pois por meio dessa exposição pública os agentes institucionais de controle seriam provocados a atuar.

PERUZZOTTI aponta ainda que a política de *accountability* social incide de forma direta nos mecanismos horizontais e verticais eleitorais de *accountability* de duas formas. Primeiramente, apontando e destacando os déficits e problemas de desempenho das agências oficiais. Em segundo lugar, através da pressão da sociedade e da mídia, impelindo a ativação dos mecanismos institucionais que, em

¹⁴⁶ PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en America Latina**. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>> Acesso em 6/6/16. p. 7; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 28-29.

¹⁴⁷ PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en America Latina**. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>> Acesso em 6/6/16. p. 1-2.

¹⁴⁸ TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 33.

¹⁴⁹ ROBL FILHO, 2012, p. 88-89.

outras circunstâncias restariam relutantes em intervir. A pressão social e a exposição pública podem forçar essa ativação de maneira direta ou indireta. Indiretamente como resultado dessa pressão social exercida por algum grupo ou movimento, ou mesmo pelos meios de comunicação. Diretamente quando provocam diretamente as instituições de controle¹⁵⁰. Um exemplo interessante é a possibilidade de os cidadãos dirigirem-se às ouvidorias e apresentar reclamações. Instrumento que mescla as modalidades vertical e horizontal de *accountability*¹⁵¹.

Diferentemente dos meios eleitorais, a *accountability* social pode ser exercida no período entre um pleito e outro, suprimindo uma lacuna temporal presente na *accountability* vertical eleitoral, pois não depende de um calendário fixo. Outra diferença que apresenta frente aos mecanismos horizontais e verticais eleitorais é que as sanções derivadas desse tipo de *accountability*, em sua maioria, são simbólicas. A sociedade civil e a mídia se organizam em torno de demandas, exigindo o cumprimento da lei e do devido processo, expondo e denunciando atos ilegais, provocando a atuação dos agentes de *accountability* horizontal e monitorando o seu funcionamento¹⁵².

Outra diferença é que o exercício do controle social pode objetivar metas específicas, assim, os cidadãos não necessitam utilizar um único meio, como o voto, para a realização de diversos propósitos. É possível deixar claro se o que se busca é a sanção de uma conduta irregular ou a indicação de uma agenda alternativa¹⁵³. Ainda, não há a necessidade de atender ao requisito da maioria, podem ser postos em destaque interesses e atores que não seriam atendidos, necessariamente, pelos representantes políticos. Também, alguns movimentos sociais de denúncia transformaram-se em instituições permanentes, convertendo-se, de acordo com PERUZZOTTI, em guardiões dos guardiões, objetivando fomentar e aprimorar a utilização e o desempenho dos controles horizontais¹⁵⁴.

¹⁵⁰ PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en America Latina**. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>> Acesso em 6/6/16. p. 9-13; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 35-38.

¹⁵¹ TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 32.

¹⁵² PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 35-38.

¹⁵³ Ibidem. p. 34.

¹⁵⁴ Ibidem. p. 39-40.

Verifica-se através do estudo da *accountability* a sua importância basilar para a efetivação da democracia em sua versão moderna, intimamente ligada com a ideia de representação política, sobretudo em virtude da impossibilidade de efetivação de uma democracia predominantemente direta em grandes nações como os Estados contemporâneos. Como visto no capítulo anterior, os regimes democráticos apresentam inúmeras dificuldades para a sua plena realização. Entre elas está a crise da representação, entre outros aspectos, resultado do afastamento entre representantes e representados em uma sociedade cada vez mais complexa.

A abordagem da democracia com enfoque na *accountability* permite observar o regime sob a ótica da responsabilização dos agentes públicos através de diferentes meios. Conforme visto, a *accountability* pode realizar-se de diferentes maneiras, por agentes de dentro da própria estrutura estatal, em uma relação horizontal, ou por agentes externos à essa estrutura. Isso não quer dizer, porém, que as diferentes formas de *accountability* sejam estanques entre si, pelo contrário, a interação e a relação entre as diversas formas é imprescindível para que haja maior efetividade. O próximo capítulo vai procurar demonstrar como o Tribunal de Contas deve atuar como um agente promotor dessa integração entre as modalidades horizontal e vertical de *accountability*.

4. TRIBUNAL DE CONTAS E ACCOUNTABILITY

4.1. TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO

Há no Brasil, decorrente de um histórico de frequentes práticas de corrupção e improbidade na gestão pública, uma desconfiança direcionada às elites políticas¹⁵⁵. Isso torna o estudo da *accountability* ainda mais relevante. A partir daí pretende-se esclarecer um pouco qual o papel dos Tribunais de Contas como agentes de *accountability* horizontal, instrumento de controle da Administração Pública.

Inicialmente, cabe dizer que o Tribunal de Contas é um órgão que realiza o controle externo, ou seja, aquele realizado por um agente alheio à estrutura do ente fiscalizado¹⁵⁶. Essa classificação utiliza o enfoque da posição do agente controlador. Ou seja, quando este é integrante da estrutura Administrativa do ente fiscalizado, trata-se do controle interno, a contrário senso, quando localizado fora da estrutura da Administração, tem-se o controle externo¹⁵⁷.

O controle externo pode ser dividido em: “a) o controle parlamentar direto; b) o controle exercido pelos tribunais de contas; e c) o controle judicial”¹⁵⁸. Sendo os Tribunais de Contas, dentro do sistema de controle externo da Administração Pública, um instrumento essencial de suporte à democracia¹⁵⁹, visto que são responsáveis pelo exame dos gastos públicos, colaborando com a governança fiscal, com a probidade e com a redução da corrupção¹⁶⁰.

Observa-se expressamente estabelecido no texto constitucional que o controle externo é atribuição do Poder Legislativo, exercido com o auxílio do Tribunal de

¹⁵⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 263, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97007>>. Acesso em: 1 set. 2015.

¹⁵⁶ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 520p. p.141.

¹⁵⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 427.

¹⁵⁸ AGUIAR, op. cit., p.141.

¹⁵⁹ MILESKI, Helio Saul. Tribunais de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 89.

¹⁶⁰ WILLEMANN, op. cit.

Contas¹⁶¹. Nos artigos 70 a 75 é possível verificar que o sistema de fiscalização pensado na elaboração da Constituição apresenta uma dualidade de controle, dividido em interno e externo. Houve, ainda, em 1988, uma ampliação no alcance do controle da Administração, incidindo ele sobre as esferas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sobre a Administração direta e indireta, e exigindo-se o exame, além da legalidade, da legitimidade e economicidade dos atos dos gestores públicos¹⁶². Ainda, conforme o art. 71 da Constituição, o Tribunal de Contas é o órgão responsável pela execução do controle externo, sendo assim dotado de competências que lhe são exclusivas, gozando de independência e autonomia, conforme se demonstrará adiante.

BANDEIRA DE MELLO aponta que duas questões suscitam bastante controvérsia no estudo dessa instituição, o seu enquadramento constitucional e a natureza das suas funções. Entretanto, o autor defende não restarem dúvidas de que o órgão não se enquadra nem no Poder Executivo nem no Judiciário. Restaria, assim, apenas um possível questionamento sobre a sua inserção no Poder Legislativo¹⁶³. Porém, ainda assim, a resposta a tal indagação resta negativa, o Tribunal de Contas é um órgão independente e autônomo, conforme determinação constitucional e, assim, não se insere na estrutura de nenhum dos poderes da República¹⁶⁴. Destaca ainda Celso Antônio Bandeira de Mello, objetivando esclarecer o texto constitucional, que: “A palavra “auxílio” implica cooperação e não subordinação”¹⁶⁵.

Portanto, justamente em decorrência de suas competências encontrarem-se definidas na Constituição, não é possível afirmar que haja subordinação aos poderes constituídos. Competências essas (definidas no artigo 71 da CF/88) exclusivas do TCU¹⁶⁶. Assim, nas palavras de MILESKI, a Corte de Contas assume “um lugar de

¹⁶¹ COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 147-170. p. 153.

¹⁶² MILESKI, 2009, p. 96.

No mesmo sentido: BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção Política: uma patologia social**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 265p., p.146.

¹⁶³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Enquadramento Constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 63-72. P. 63-64

¹⁶⁴ Nesse sentido: BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 64 e ss.; COSTA, L., 2009, p. 153; WILLEMANN, 2013.

¹⁶⁵ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 64.

¹⁶⁶ AGUIAR, 2011, p.149.

destaque na estrutura orgânica do Estado, revelando-se como um órgão de **função constitucional subordinante**, com atuação autônoma e independente dos demais poderes” (grifo nosso)¹⁶⁷.

Continuando, relativamente à natureza das funções do Tribunal de Contas, assevera BANDEIRA DE MELLO que essas são meramente administrativas¹⁶⁸. Também MILESKI refuta a natureza judicial das funções do TCU, inicialmente por não integrar o Poder Judiciário, posteriormente por suas decisões não apresentarem definitividade, sendo passíveis de serem revistas pelo referido Poder¹⁶⁹.

Dessa forma, conclui-se que no ordenamento pátrio, no exercício do controle externo, os Tribunais de Contas gozam de autonomia e independência constitucionalmente asseguradas, sem vinculação de subordinação aos poderes, nem mesmo ao Legislativo, ao qual presta auxílio técnico e especializado, não tendo suas decisões “definitividade jurisdicional”¹⁷⁰.

Quanto às competências dos Tribunais de Contas, não é objetivo do presente estudo uma análise exauriente especificamente desta temática. Dessa forma, far-se-á apenas uma breve incursão no tema, de maneira possibilitar uma visão que, apesar de panorâmica, possa auxiliar a compreensão do objetivo deste trabalho, qual seja, o papel dos Tribunais de Contas e sua relação com a *accountability* vertical, eleitoral e social.

Assim, partindo do disposto na Constituição, nos artigos 70 e 71¹⁷¹, MEDAUAR destaca que:

¹⁶⁷ MILESKI, 2009, p. 101.

¹⁶⁸ De acordo com o autor, nessa linha é o entendimento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Guimarães Meneghale e José Afonso da Silva, em: BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 71.

¹⁶⁹ MILESKI, op. cit., p. 100-101.

¹⁷⁰ COSTA, L., 2009, p. 155.

¹⁷¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

As principais atribuições do Tribunal de Contas são as seguintes: a) dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo; b) exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os entes controlados; c) apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; d) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; apreciar a legalidade das licitações e contratos; tomar providências ante a verificação de ilegalidades.¹⁷²

Aponta ainda, a partir da análise da Lei de Responsabilidade Fiscal que:

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000 – cabe ainda aos Tribunais de Contas: I – fiscalizar o cumprimento das normas desta Lei; II – alertar os poderes e órgãos quanto a uma série de deveres aí impostos, inclusive se o montante de gasto de pessoal ultrapassar os limites fixados, se houver fatos comprometedores de custos ou resultados de programas e se existirem indícios de irregularidades na gestão orçamentária; III – verificar os cálculos dos limites de despesa com pessoal de cada Poder e órgão; IV –

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

BRASIL

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

¹⁷² MEDAUAR, 2014, p. 441.

processar e julgar os agentes estatais quanto às infrações administrativas previstas no art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000 [...]173

Depreende-se que, o texto constitucional de 1988 ampliou consideravelmente as competências e atribuições do Tribunal de Contas, expressamente fixadas no artigo 71. COSTA aponta que as suas funções podem ser divididas em oito grupos, sendo elas de natureza fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria¹⁷⁴.

Cabe destacar as funções informativa e de ouvidoria, não que as demais sejam menos importantes, entretanto, como o foco da presente análise é a *accountability* vertical, merecem essas duas maior atenção. Conforme COSTA, a função informativa engloba três atividades: o envio de informação ao Legislativo das fiscalizações realizadas, a emissão dos alertas estabelecidos na LRF e a manutenção de página na internet na qual constem informações sobre contas públicas das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Já a função de ouvidoria está relacionada aos mecanismos de recebimento de denúncias, seja dos controles internos, do cidadão, associações, sindicatos ou partidos políticos¹⁷⁵.

Assim, novamente ressalta-se a importância da atuação dos Tribunais de Contas dado que, o efetivo controle da atividade financeira do Estado está intimamente relacionado à legitimidade democrática, pois, a proteção dos direitos e garantias fundamentais depende do controle do Estado e dos atos praticados pelos seus agentes. Dessa forma, pode-se assumir que é um órgão essencialmente democrático, inerente ao Estado Democrático de Direito¹⁷⁶. Entretanto, apesar da sua conformação constitucional e do seu dever de controle da Administração Pública, existem algumas dificuldades. Conforme assevera MEDAUAR, os controles institucionalizados no Brasil, e entre eles o realizado pelos Tribunais de Contas, apresentam problemas de efetividade, não sendo, por si só, suficientes. Assim, o melhor desempenho da Administração passa pelo aprimoramento das técnicas e atividades de fiscalização e avaliação da gestão pública¹⁷⁷. Também BASTOS aponta que o controle clássico, calcado no exame procedimental e formal dos atos da

¹⁷³ MEDAUAR, 2014, p. 442.

¹⁷⁴ COSTA, L., p. 160 -161.

¹⁷⁵ Ibidem. p. 163.

¹⁷⁶ MILESKI, , 2009, p. 103.

¹⁷⁷ MEDAUAR, op. cit., p. 427.

Administração não é o bastante para atender a demanda de controle e responsabilização modernamente exigida¹⁷⁸.

Sendo assim, os sistemas de controle precisam ser aprimorados. KELLES argumenta que as graves falhas no sistema de controle da gestão pública brasileira podem ser evidenciadas pelo grande número de crises econômicas e políticas, conjugadas com um histórico de corrupção¹⁷⁹. Daí a importância do debate acerca do papel dos agentes oficiais de controle e de uma maior integração entre os controles formais institucionais e o controle social.

4.2. O PAPEL DE FOMENTO AO *ACCOUNTABILITY* VERTICAL, SOCIAL E ELEITORAL

Conforme apontado, o Tribunal de Contas é um agente de *accountability* horizontal, pertencente à estrutura estatal e com competência para fiscalizar e sancionar outros agentes estatais. Entretanto, o controle oficial, atuando de maneira isolada, apresenta inúmeras lacunas. Uma das possibilidades de reforço dos sistemas de controle passa por uma maior integração entre os diversos mecanismos, tanto da *accountability* horizontal como da vertical eleitoral e social.

Verifica-se que não se trata de uma simples escolha promover a participação popular no controle da Administração, é antes um dever. FREITAS aponta que “o direito à participação fiscalizatória é inerência do direito fundamental à boa Administração Pública”¹⁸⁰. Semelhante posicionamento é defendido por MILESKI ao afirmar que o incentivo à participação popular e à transparência dos atos governamentais é uma exigência do Estado Democrático de Direito, e possibilita o incremento do controle sobre os atos dos agentes públicos e dos governos através do controle social¹⁸¹.

¹⁷⁸ BASTOS, 2013.

¹⁷⁹ KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública democrática**: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 295 p. p.181.

¹⁸⁰ FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas**: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117-135. p. 118.

¹⁸¹ MILESKI, 2009, p. 104.

Conforme a definição de AGUIAR, essa modalidade de controle é exercida “pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada e se enquadra como modalidade de controle externo, porquanto o controle é realizado por alguém que não se encontra inserido na estrutura do órgão controlador”¹⁸². O controle social surge, portanto, como uma possibilidade de que a fiscalização da Administração Pública seja realizada de maneira mais efetiva. Contudo, para que se torne viável, é preciso que a sociedade tenha acesso às informações, pois, quanto melhor informada, melhores as condições para a realização do controle¹⁸³.

Sendo assim, esse tipo de controle deve ser encarado como a efetivação de um direito fundamental de “fiscalização popular e direta” da gestão pública no que tange à eficiência e eficácia na realização dos preceitos constitucionais. Deve realizar-se de maneira inclusiva, objetivando a integração entre Administração e os administrados¹⁸⁴.

Nesse mesmo sentido, FREITAS defende que “o princípio da democracia participativa deve ser interpretado de sorte a produzir a máxima efetividade possível do discurso normativo da Constituição”¹⁸⁵. Também BONAVIDES afirma que a democracia participativa é um instrumento para a realização dos direitos de terceira e quarta gerações¹⁸⁶¹⁸⁷.

É essencial, assim, a “vinculação ético-jurídica” entre a atuação dos agentes de controle social (ou *accountability* social) e a dos agentes oficiais de controle, incumbidos do poder-dever de controle, no que FREITAS chama de “verticalização

¹⁸² AGUIAR, 2011, p.152.

¹⁸³ BOTELHO, 2010, p. 179.

¹⁸⁴ FREITAS, 2009, p. 120-122.

¹⁸⁵ Ibidem. p. 121.

¹⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 40.

¹⁸⁷ Ainda sobre o direito fundamental à democracia participativa, Adriana Schier defende que “O direito de participação deve ser entendido como um direito fundamental, derivado de normas constitucionais emanadas do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático, submetendo-se desta forma ao regime dos direitos fundamentais”. Em: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. Os professores Daniel Wunder Hachem e Saulo Lindorfer Pivetta asseveram: “A doutrina tem reconhecido o direito de participação como um direito dos cidadãos. Tende-se a uma maior valorização da participação do cidadão, com a Administração devendo buscar aproximar o destinatário dos atos por ela emanadas de si”. Em: HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 11, n.130, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/pid/PDI0006.aspx?pidCntd=76643>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

inclusiva”¹⁸⁸. O princípio da democracia, seja direta ou representativa, relaciona-se muito proximamente com o princípio da transparência. Assim, a Administração Pública, ao sonegar à sociedade informação a respeito das motivações de suas decisões, deve ser tida como viciada¹⁸⁹.

Portanto, torna-se prioritário que os órgãos integrantes do sistema oficial de controle e fiscalização das contas públicas, tal como o é o Tribunal de Contas, abram-se à sociedade civil e aos cidadãos, de maneira a somarem-se as ações, além das protocolares e procedimentais, para atingir um maior grau de efetividade no controle¹⁹⁰. Conforme pontua AGUIAR, um “controle social forte depende tanto da vontade do povo como da vontade do Estado”¹⁹¹.

Conforme exposto, o controle social assenta-se no princípio da participação, característico da formação do Estado Democrático de Direito, tanto na gestão quanto no controle do Governo, encontrando respaldo já no preâmbulo da Carta Constitucional, no art. 1º, além de inúmeras outras determinações expressas relacionadas à Administração Pública¹⁹².

Entende-se assim, que a transparência é essencial para o controle dos atos da Administração Pública, sobretudo a transparência fiscal¹⁹³. Nessa seara, no ordenamento jurídico brasileiro, coube à Lei de Responsabilidade Fiscal impor avanços nessa direção, estabelecendo a necessidade de ampla divulgação dos procedimentos orçamentários, tais como a obrigatoriedade de divulgação dos

¹⁸⁸ FREITAS, 2009, p. 123.

¹⁸⁹ Ibidem. p. 134.

¹⁹⁰ KELLES, 2007, p.186.

¹⁹¹ AGUIAR, 2011, p.152.

¹⁹² MILESKI aponta os seguintes dispositivos: “(exemplificativamente: art. 5º, XIV e XXXIII – direito à informação administrativa; art. 5º, XXXIV – direito de petição e de certidão em repartições públicas; art. 29, X – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; art. 225 – defesa do meio ambiente, todos da Constituição Federal; Lei 9.074/1995, art. 33 – determina que o regulamento de cada modalidade de serviço público estabeleça a forma de participação dos usuários na fiscalização; Lei nº 9.784/1999, prevê, em caráter facultativo, a consulta pública e a audiência pública como instrumentos prévios à tomada de decisões administrativas relevantes; e a Lei nº 10.177/2001 – como garantida de gestão democrática da cidade, fixa instrumentos de participação popular, inclusive prevendo a possibilidade de iniciativa popular de projeto de lei de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano)”. Em: MILESKI, 2009, p. 104-105.

¹⁹³ MILESKI, 2009, p. 106.

Relatórios de Gestão Fiscal e a necessidade de realização de audiências públicas para a elaboração das leis orçamentárias¹⁹⁴¹⁹⁵.

Dessa forma, para ser exercido, o controle social demanda transparência. A ausência de divulgação, ou mesmo a divulgação incompleta de informações impõe inúmeras dificuldades para a sua efetivação. Sendo a internet uma realidade para boa parcela da população, os governos necessitam publicizar os seus dados gerenciais. Entretanto, as entidades federativas ainda não disponibilizam à sociedade informações de forma suficiente para tornar o controle social efetivo¹⁹⁶. Ainda, para que haja transparência, é preciso que a comunicação seja eficaz, com a devida atenção à linguagem, devendo ser acessível, mesmo a parcelas com menor grau de instrução formal¹⁹⁷.

Importante destacar que o controle social não é autossuficiente, nem mesmo substitui-se ao controle oficial. Atua de forma complementar a este último e sua eficácia dele depende. No intuito de dar maior efetividade às irregularidades que venha a detectar deve também valer-se dos mecanismos oficiais de controle, apresentando denúncias e representações aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público¹⁹⁸.

Ao passo que os cidadãos não conseguem, individualmente, realizar a fiscalização do poder público, também as agências de *accountability* horizontal não possuem meios de garantir, por si só, que as políticas públicas sejam cumpridas. Assim, é imprescindível a realização de esforços conjuntos e a aproximação de Tribunais de Contas e sociedade com o objetivo de melhor controlar a Administração Pública¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Por leis orçamentárias entende-se o conjunto formado por Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

¹⁹⁵ MILESKI, 2009, p. 106-107.

¹⁹⁶ AGUIAR, 2011, p.153.

¹⁹⁷ POLICE NETO, José; GOMES, Alexandre; LEVY, José Luiz. O controle como fortalecimento da confiança. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75557>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

¹⁹⁸ MILESKI, op. cit., p. 107-108.

¹⁹⁹ VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Interesse Público IP**. Belo Horizonte, n. 46, ano 9 Novembro/Dezembro 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51081>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

Do mesmo modo, é de suma importância que os Tribunais de Contas assumam a responsabilidade de disponibilizar informações aos cidadãos, no tempo e linguagem adequados, possibilitando que estes últimos possam melhorar o processo de avaliação e de escolha dos governantes, tornando mais efetiva a *accountability*²⁰⁰. O exercício do controle social depende de que haja ferramentas que promovam a publicidade dos dados de governo, posto que o sucesso da responsabilização depende da disseminação dessas informações. Entretanto, essa aproximação da sociedade com a política não acontece naturalmente, assim, deve o Estado construir ferramentas que favoreçam essa aproximação²⁰¹.

Dessa forma, é preciso romper com a visão de que os Tribunais de Contas atuam apenas por meio da aplicação de sanções para reparar os desvios dos administradores. Tem-se, assim, que atuar para a promoção de debates na esfera pública, e do acesso à informações da execução financeira da Administração, além do instrumento da denúncia, previsto no artigo 74, §2º da Constituição Federal²⁰².

Ainda, com o objetivo de estímulo ao controle social, os Tribunais de Contas devem divulgar os seus trabalhos, tais como as auditorias, bem como demais informações da gestão pública, implementando ferramentas institucionais de transparência e de discussão com a sociedade, incentivando o diálogo com o Estado²⁰³.

Imprescindível apontar que os Tribunais de Contas, em virtude de sua função fiscalizadora, recebem um grande número de informações dos gestores de recursos públicos, possuindo assim uma considerável base de dados. Entre algumas das informações disponíveis é possível citar as recebidas através das prestações de contas anuais, realizadas pelos chefes dos poderes executivos municipal, estadual e federal. Da prestação de contas anual (PCA) é possível extrair importantes dados da gestão, sobretudo financeira e orçamentária, tais como os montantes da receita e da despesa bem como a sua composição e a sua comparação com o estabelecido nas leis orçamentárias. É possível também verificar o cumprimento dos limites

²⁰⁰ VUOLO, 2007.

²⁰¹ BASTOS, 2013.

²⁰² SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 175 p. p.115.

²⁰³ VUOLO, op. cit.

constitucionais de aplicação de recursos nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, bem como dos limites de gastos com pessoal e de endividamento trazidos pela LRF.

Esses são apenas alguns exemplos de informações mais gerais que os Tribunais de Contas têm disponíveis em suas bases de dados e que podem auxiliar na *accountability* social, possibilitando que a sociedade acesse informações e que os cidadãos possam formar sua opinião a respeito da gestão pública de maneira mais sólida. Ressalte-se que essas informações podem atingir grandes níveis de detalhamento. As Cortes de Contas possuem informações pormenorizadas sobre os mais diversos aspectos da gestão, desde os gastos com combustíveis, diárias, obras públicas até informações detalhadas das licitações realizadas ou em andamento.

Um bom exemplo da vastidão e da profundidade dessas informações é o Portal Informação para Todos (PIT)²⁰⁴ lançado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) no mês de setembro de 2016 e que disponibiliza na internet informações dos 399 municípios do Estado do Paraná. Nele é possível acompanhar a situação de diversos gastos, informações sobre obras públicas, licitações, o acompanhamento mensal da evolução da arrecadação e da despesa do município e sua comparação com o disposto na lei orçamentária anual. É possível ainda obter informações a respeito dos processos que tramitam no órgão referentes às diversas entidades, tais como prefeituras municipais, câmaras municipais, empresas públicas. Além disso o portal apresenta possibilidade de filtrar a informação por Município, por entidade, por mês, por ano. Apenas para demonstrar a quantidade de informações que os órgãos de controle possuem, segundo notícia veiculada no *site* do TCE-PR²⁰⁵, apenas o tribunal paranaense possui uma base de dados com aproximadamente 289 milhões de páginas de texto, algo próximo de 1,35 *terabyte*.

Nesse contexto, a política de comunicação é fundamental para o desenvolvimento de instrumentos eficientes de *accountability*, uma vez que esses dados precisam chegar à população, de forma direta e acessível. Para tanto, é preciso

²⁰⁴ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br>>. Acesso em: 31 out 2016

²⁰⁵ Notícia disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-abre-289-milhoes-de-paginas-de-dados-para-cidadao-acompanhar-o-gasto-publico/4407/N>> Acesso em 31 out 2016

abandonar uma visão patrimonialista/publicitária de comunicação para enxergá-la como uma ferramenta a serviço do controle social²⁰⁶.

Dessa análise, observam-se duas dificuldades. Primeiramente, há escassa tradição de *accountability*, sendo que a distinção do público e do privado pelos agentes públicos é bastante sutil. Por outro lado, a sociedade carece de uma cultura cívica de participação e envolvimento com a coisa pública²⁰⁷.

Com a participação da sociedade, obtém-se um aliado deveras importante para a realização do controle do Estado, presente em todos os entes federados²⁰⁸. No Brasil, por suas dimensões continentais, a atuação do controle social mostra-se essencial, uma vez que o controle realizado pelos órgãos oficiais não basta para detectar e combater todas a irregularidade na aplicação de recursos públicos. Portanto, a responsabilização dos gestores públicos passa pelos esforços conjuntos de Estado e sociedade²⁰⁹.

Através da criação e aprimoramento de instrumentos de controle social, tais como as ouvidorias, a representação e a denúncia, é possível produzir um ciclo virtuoso, onde o acesso à informação e a transparência, aliados à independência e confiabilidade dos agentes oficiais de *accountability*, possibilita o incremento da participação social e, esta, o aprimoramento das instituições estatais de controle²¹⁰.

Nesse sentido, na medida em que mais pessoas exerçam o controle da gestão pública, mais eficiente e legítima ela será. Dessa forma, a convergência dos Controles Interno, Externo e Social contribuirá para derrubar as fronteiras estanques entre as dimensões da atuação pública relativas à Eficiência Administrativa, à Eficácia Social e à Legitimidade, aprimorando-se as ferramentas de *accountability*.²¹¹

A redução do distanciamento entre a sociedade e o governo permite que o cidadão esteja mais presente na gestão e no controle dos entes públicos, ajudando a

²⁰⁶ POLICE NETO; GOMES; LEVY, 2011.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ AGUIAR, 2011, p.154.

²⁰⁹ Ibidem. p.155.

²¹⁰ Ibidem. p.159

²¹¹ POLICE NETO; GOMES; LEVY, op. cit.

reduzir os entraves da burocracia e ajudando a legitimar a atuação dos administradores públicos.²¹²

Essa proximidade e, fundamentalmente, o acesso à informações de qualidade, em linguagem acessível é essencial para o fortalecimento da *accountability* vertical, sobretudo a eleitoral, pois, conforme MANIN, PRZERWORSKI e STOKES: “Se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos”²¹³.

Portanto, se o que se busca é a efetividade, a *accountability* precisa ser pública. Somente se publicamente exercida ela pode atingir o objetivo de contenção do poder, ao passo que a *accountability* realizada a “portas fechadas” acaba por ser percebida como uma farsa, uma caricatura de *accountability*. Importante ressaltar também, conforme SCHEDLER, que esse princípio de publicidade não se aplica somente aos agentes objetos da *accountability*, vincula também as agências de *accountability*. Nesse sentido o autor realiza uma interessante analogia, as instituições de *accountability* seriam espécies de “vampiros reversos”, suas vidas somente seriam viáveis enquanto atuantes à luz do dia, na esfera pública, adentrar as sombras da privacidade e do segredo seria a sua morte²¹⁴.

²¹² HACHEM; PIVETTA, 2011..

²¹³ MANIN; PRZERWORSKI; STOKES, 2006, p. 106.

²¹⁴ SCHEDLER, 1999, p.21.

5. CONCLUSÃO

Viu-se que o conceito de democracia não é estanque ao longo do tempo, sendo historicamente determinado. Modernamente, a visão clássica de democracia direta foi substituída pela noção de representação, sendo hoje categoria automaticamente conectada aos regimes democráticos modernos. Entretanto, a representação merece ser objeto de alguns questionamentos. Tendo em mente que apenas as eleições, por si, não bastam para fundamentar a ideia de representação, haja vista que os políticos, e os burocratas, possuem interesses próprios e podem não se sentir obrigados a cumprir o mandato recebido ou nem mesmo atender aos interesses da população, outros elementos têm que ser analisados.

Uma das formas de que a representação efetivamente ocorra é que os políticos estejam preocupados com o resultado das eleições, entretanto, não existe em nenhuma democracia contemporânea um mecanismo que imponha aos representantes a observância das promessas de campanha ou as instruções dos representados. Assim, somente eleições livres e periódicas não bastam para caracterizar um regime democrático.

É essencial, portanto, o trabalho de DAHL ao definir as poliarquias, fundamentalmente ao estabelecer as condições que devem ser oportunizadas ao povo de poder formular suas preferências e expressá-las ao demais integrantes da comunidade e ao governo, tendo também que ter suas preferências consideradas de maneira igualitária, sem quaisquer discriminações.

Portanto, um regime democrático, além do mecanismo eleitoral deve satisfazer alguns requisitos. Um desses requisitos essenciais são mecanismos de controle do poder, de constrição do poder político. Por isso são tão importantes o estudo e a discussão da *accountability*.

Nesse cenário, não há dúvidas que os Tribunais de Contas são um importantíssimo instrumento de controle do poder. O problema é que muito do foco de atuação destas instituições está na dimensão horizontal de *accountability*. Claro que, por serem agentes estatais, não podem diretamente serem executores do *accountability* social. Mas nada impede que atuem de maneira indireta, exercendo um papel de fomento a essa modalidade *accountability*, atuando de forma integrada com a sociedade.

Essa postura justifica-se pelas inúmeras deficiências encontradas nos instrumentos de *accountability* horizontal, o que levou O'DONNEL a classificar muitas poliarquias latino-americanas, inclusive o Brasil, como democracias delegativas, devido justamente à ineficiência dos mecanismos de *accountability* horizontal.

Além disso, destacou-se que, sem informação não há como haver uma correta responsabilização. As categorias de *answerability* e *enforcement* da *accountability* devem funcionar em conjunto. Destacou-se também que o poder é melhor contido quando as diversas formas de *accountability* atuam em conjunto. Uma beneficia a outra e serve de impulso para que as demais funcionem de maneira mais adequada, criando-se um ciclo virtuoso de retroalimentação de informações e estímulos.

O controle social para funcionar depende essencialmente de informações, e há um grande *gap* informacional entre as ações dos órgãos de governo e a sociedade civil. Cabe lembrar especialmente duas das oito condições das poliarquias trazidas por DAHL, quais sejam fontes alternativas de informação e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

A mídia sozinha não tem condições, por uma série de motivos, de completar essa lacuna de informações, assim, quanto mais fontes de dados sobre os atos dos administradores públicos e gestores mais fortificado fica o controle social. Dessa maneira, os Tribunais de Contas, como detentores de uma infinidade de dados da gestão pública, não podem se furtar ao dever de promover o envolvimento da sociedade no controle social, até mesmo como forma de aprimoramento dos instrumentos do controle externo.

As Cortes de Contas, como entidades estatais, e sujeitas aos princípios da transparência e da publicidade, não podem fechar-se em si mesmas. Não podem olhar apenas para o controle externo, ignorando as suas deficiências, de costas para a sociedade. Devem abrir-se cada vez mais à sociedade, disponibilizando não apenas os dados próprios, mas também todas as informações que possuem pela natureza das suas funções, à sociedade civil, de modo claro, fácil e objetivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 520p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Enquadramento Constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 63-72.

BASTOS, Frederico Silva. Controle Social da Administração Financeira do Estado: democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, vol. 936/2013. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad818150000015047a8889b4098c1fc&docguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&hitguid=lc8e411501aa611e3a030010000000000&spos=2&epos=2&td=2&context=6&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 07/07/2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção Política: uma patologia social**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 147-170.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**; trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora da UFPR, 2012.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control**. New Haven and London Yale University Press. 1982.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. 1.ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e mídia: fundamentos para uma análise jurídica. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57722>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117-135.

HACHEM, Daniel Wunder; PIVETTA, Saulo Lindorfer. Democracia e participação popular na Administração Pública: mecanismos de realização do Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 11, n.130, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/pid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76643>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 295 p.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 maio 2014.

MARKOFF, John. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 18-50, Abr. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Abr. 2016.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.108, p. 101-126, out/dez. 1990.

_____. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, Dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Abr. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.18, n.51, 2003.

MILESKI, Helio Saul. Controle Social: um Aliado do Controle Oficial*. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, n. 36, ano 8, Março/Abril 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

_____. Tribunais de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 89-115.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MUNIZ JUNIOR, Juraci; LIMA, Luis Eduardo de Menezes. A sociedade como agente auxiliar do controle externo. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n.1, set. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75191>>. Acesso em 1 abr. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 Jun. 2016.

_____. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PERUZZOTTI, Enrique. **La política de *accountability* social en America Latina**. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>> Acesso em 6/6/16.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability* social: la outra cara del control. In: _____. **Controlando la política**. Ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 23-52.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009. Pág. 1350-1351.

POLICE NETO, José; GOMES, Alexandre; LEVY, José Luiz. O controle como fortalecimento da confiança. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75557>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, Jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000200069&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Maio 2016.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. ***Accountability* e Independência Judiciais**: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. A Representação Política e sua Mitologia. **Revista Paraná Eleitoral**, Curitiba, v.1, n.1, 2012. p. 25-40.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia?: Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Abr. 2016.

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

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 175 p.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, Mar. 2013 Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Maio 2016.

VUOLO, Cassyra L. Os Tribunais de Contas como instrumento de construção de cidadania. **Interesse Público IP**. Belo Horizonte, n. 46, ano 9 Novembro/Dezembro 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=51081>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 263, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97007>>. Acesso em: 1 set. 2015.