

Mecanismos de *accountability* horizontal e confiança pública no desempenho organizacional

Nayaria Cristina Lima dos Santos

Técnica do Ministério Público da União lotada na Procuradoria Regional do Trabalho da 22^a Região. Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Integrada AVM.

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a atuação das instituições de *accountability* horizontal brasileiras no aumento da confiança pública no desempenho governamental. Primeiramente, traz os principais conceitos sobre *accountability* e identifica suas dimensões: horizontal e vertical. Também traz os conceitos de confiança e aborda o que leva a sociedade a ter confiança no desempenho governamental. Após, verifica como atuam as instituições de *accountability* horizontal no País, principalmente quanto aos controles institucionais, por meio dos quais se busca responsabilizar os governos por seus atos diante do público, combater a corrupção e contribuir para formulação de políticas públicas. Por fim, demonstra a importância da atuação das instituições de *accountability* horizontal na formação da opinião pública, uma vez que os cidadãos têm mais informações para avaliar se os agentes públicos são capazes de responder às suas expectativas.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle. Responsabilidade. Prestação de contas. Transparência e confiança.

Abstract: This paper aims to analyze the performance of Brazilian horizontal accountability in increasing public confidence in government institutions performance. First, it brings the main concepts of accountability and identifies its dimensions: horizontal and vertical. Also brings the concepts of trust and addresses what leads society to have confidence in government performance. Afterwards, it verifies the actuation of institutions of horizontal

accountability in the country, especially as institutional controls, through which it seeks to hold governments accountable for their actions before the public, fight corruption and contribute to policy-making. Finally, it demonstrates the importance of the role of horizontal accountability institutions in shaping public opinion, since citizens have more information to assess whether public officials can meet their expectations.

Keywords: Accountability. Control. Responsibility. Accountability. Transparency and trust.

Sumário: 1 Introdução. 2 Conceitos e dimensões de *accountability*. 3 Mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil. 4 Confiança pública. 5 *Accountability* e confiança no desempenho organizacional. 6 Prestação de contas e transparência e opinião pública. 7 Combate à corrupção e opinião pública. 8 Implementação de políticas públicas e opinião pública. 9 Conclusão.

1 Introdução

Este artigo tem como tema a relação entre a atuação das Instituições de *accountability* horizontal no Brasil e a confiança pública no desempenho organizacional.

As reformas do aparelho do Estado em diversos países, a partir da segunda metade do século XX, buscavam implantar a administração gerencial como resposta à crise social do Estado. Segundo Bresser-Pereira (1997), a crise do Estado teve início nos anos 1970, devido ao descontrole fiscal, à redução nas taxas de crescimento econômico, ao aumento de desemprego e aos elevados índices de inflação, que dificultavam ao Estado conseguir atender às demandas da sociedade, que cresceram diante do sucesso da política de bem-estar aplicada no pós-guerra.

Assim, os governos precisavam de eficiência, o que não era proporcionado pelo modelo burocrático, uma vez que priorizava exageradamente os controles de processos em detrimento do alcance de resultados e, conseqüentemente, não dava atenção às necessidades da população.

Com a insatisfação da sociedade em relação ao modelo burocrático, começam a surgir as teorias da administração gerencial. Essas teorias ficaram conhecidas como a Nova Gestão Pública, que tem a transparência e a gestão de resultados como algumas das características propostas.

Entre os diferentes tipos de controles institucionais, por meio dos quais se busca efetivar essa transparência e gestão de resultados, está o conceito de *accountability*, sem tradução para o português, que abrange três aspectos: a obrigação do administrador público de prestar contas à sociedade; a responsabilização dele por seus atos e resultados; e sua disposição de adotar as políticas preferidas por seus governados (responsividade).

Guillermo O'Donnell (O'DONNELL, 1998 *apud* ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) distingue duas dimensões de *accountability*, a vertical e a horizontal. A dimensão vertical é a dimensão eleitoral, que consiste na população premiar (reeleger) ou punir (eleição de adversários) um governante nas eleições. A dimensão horizontal implica a existência de instituições legalmente instituídas para o controle mútuo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (*checks and balances*).

Os mecanismos de *accountability* horizontal podem ser: controles administrativos, exercidos pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes; controles legislativos, representados pelo apoio ou pela rejeição às iniciativas do Poder Executivo nos legislativos; controles de contas, que fiscalizam as contas públicas, subsidiando os legislativos; e controles judiciários, que objetivam coibir abusos contra o patrimônio público e do exercício do poder pelas autoridades.

No Brasil, a redemocratização trouxe a necessidade de mudanças do aparato burocrático e do papel do Estado que possibilitassem a responsabilização do Poder Público perante a sociedade. Assim, constitucionalmente e legalmente, foi constituída uma complexa rede de instituições de *accountability* horizontal, envolvendo o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

No entanto, o que se observa, geralmente, é que essas instituições de *accountability* horizontal atuam mais preocupadas com a pro-

bilidade dos gestores públicos e com o combate à corrupção. Elas não vislumbram que podem estabelecer e reforçar a confiança pública no desempenho governamental, envolvendo os cidadãos na melhoria do serviço público e no controle da qualidade das políticas públicas.

Dessa forma, os estudos sobre *accountability* se direcionam mais para a relevância das instituições de *accountability* horizontal no controle *a posteriori* dos gastos de recursos públicos.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, o Poder Legislativo, juntamente com o Tribunal de Contas da União ou Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, onde houver, e o Ministério Público atuam como mecanismos de controle da Administração Pública, mas atuam mais no combate à corrupção do que no controle da qualidade das políticas governamentais.

Diante das informações obtidas na execução de suas atribuições, essas instituições têm elementos que podem contribuir para a Administração Pública buscar modernidade e qualidade para os serviços prestados à população, uma vez que podem cobrar dos governos não apenas a eficiência na alocação de recursos mas também que sejam mais responsivos às demandas da sociedade.

As políticas públicas implementadas pelos governos podem ser mais coerentes com as demandas da sociedade quando existem instituições que os obrigam a prestar contas de suas decisões ao Legislativo, ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade, uma vez que a formulação de políticas públicas não será centralizada no âmbito do Poder Executivo, pois envolverá a participação de diversas instituições democráticas.

Por sua vez, a opinião pública depende do acesso à informação e à documentação dos atos dos governantes. Porque, diante dessas informações, a sociedade pode verificar se as instituições funcionam conforme o estabelecido legalmente e, realizando efetivamente suas funções, estas tenderiam a gerar confiança dos cidadãos, enquanto aquelas cujo desempenho contraria ou frustra suas funções teriam baixos níveis de confiança ou total desconfiança.

Conclui-se, então, que a abordagem do presente tema se justifica pela sua relevância, aplicabilidade e atualidade, ainda mais,

considerando-se que o tema *accountability* está diariamente presente na mídia, bem como em discussões entre membros da sociedade, mesmo inconscientemente.

Ressalta-se que, devido ao seu caráter essencialmente bibliográfico, este artigo será fundamentado em estudos publicados sobre o tema.

2 Conceitos e dimensões de *accountability*

A partir da segunda metade do século XX, a crise social do Estado levou diversos países a implantarem a administração gerencial ou nova gestão pública em substituição ao modelo burocrático. Esse novo modelo de gestão é caracterizado principalmente pela busca por maior governança, controle por resultados e *accountability* (SANO, 2003).

O termo *accountability* vem do latim *ad* e *computare*, que significa contar para, prestar contas a. A palavra não tem uma tradução para o português. Segundo Sano (2003), na literatura, o termo *responsabilidade* é o que mais se aproxima do significado original.

Fernando Filgueiras (2011, p. 67) afirma que *accountability* pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado e, em

[u]ma ordem política democrática, se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.

Para esse autor, os princípios complementares da *accountability* são: (1) a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; (2) a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o *status* de participação na formação da vontade; (3) a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública (FILGUEIRAS, 2011, p. 87).

No conceito de Arantes *et al.* (2010, p. 111), *accountability* são [...] os diferentes tipos de controles institucionais que podem ser acionados durante o exercício dos mandatos, por meio dos quais

se busca efetivar a prestação de contas ou responsabilização política dos governantes [...].

Segundo Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2004, p. 7), *accountability* democrática é “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os governados”.

Frederich Mosher (1968 *apud* CAMPOS, 1990) apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo.

Para Campos (1990), a *accountability* pode ser entendida como questão de democracia, já que a cidadania organizada pode influenciar o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, bem como cobrar melhor desempenho do serviço público.

Nesse sentido, Fernando Filgueiras (2011, p. 67) diz que

[u]ma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.

Conforme Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2004), existem três formas de *accountability* democrática. A primeira diz respeito ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes. A segunda forma de *accountability* se refere ao conjunto de instituições de controle intra-estatal (os chamados *checks and balances*) que fornecem os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos – durante o exercício de seus mandatos – e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantirem os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

Segundo Sano (2003), a *accountability* tem duas dimensões: vertical e horizontal. A dimensão vertical está representada principalmente pelas eleições, pela qual o prêmio do bom governante é a

reeleição, quando a legislação permite, e o castigo é a vitória de seus adversários políticos. E a dimensão horizontal refere-se à existência de “instituições que complementam o controle mútuo exercido entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (SANO, 2003, p. 38).

Para O'Donnell (1989, p. 28), a *accountability* vertical “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e (ou) coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”, como, por exemplo, as eleições, reivindicações sociais, entre outros. Por *accountability* horizontal, O'Donnell (1989, p. 40) entende

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 até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Este artigo se atentará ao estudo da *accountability* horizontal, que, como visto, consiste nos mecanismos de controle recíprocos dos Poderes, por meio dos quais o Legislativo, o Judiciário e outras agências estatais fiscalizam os governantes, de forma continuada, e não apenas episódica, durante os mandatos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

3 Mecanismos de *accountability* horizontal no Brasil

Para a efetividade da *accountability* horizontal, são necessárias agências estatais autorizadas legalmente, autônomas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e (ou) punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Esses mecanismos incluem as instituições do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, e várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONELL, 1989, p. 42-43).

No Brasil, a *accountability* horizontal, entre instâncias de poder, pode ser notada nas ações do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e do Judiciário, além das do próprio Parlamento (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

O controle parlamentar na Administração Pública é exercido por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e (ou) atos de improbidade administrativa. Para tanto, é necessário que o Parlamento tenha um conjunto de capacidades institucionais no tocante às competências legais, à autonomia financeira e à qualidade de seu corpo técnico (ARANTES *et al.*, 2010).

Todavia, o controle exercido pelo Legislativo sobre o Executivo não é uma rotina devido à fragilidade do primeiro diante do segundo. Na verdade, o Legislativo exerce um controle político-partidário das ações do Executivo, e não um controle sobre a Administração Pública, talvez porque a atuação oposicionista seja a principal motivação da *accountability* horizontal (ARANTES *et al.*, 2010).

O controle exercido pelos Tribunais de Contas objetiva verificar se o Poder Público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais, tendo como ponto central a probidade, sendo a finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. E também busca examinar a eficiência e a efetividade de políticas públicas, isto é, se os gastos do governo foram realizados segundo as normas legais e se produziram o resultado esperado (ARANTES *et al.*, 2010).

Por sua vez, as instituições de Justiça podem atuar em três tipos de controles: (1) o controle que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática e asseguram a sua intertemporalidade de possíveis ações arbitrárias dos políticos; (2) o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policies*); e (3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem na carreira burocrática, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa (ARANTES *et al.*, 2010).

Dessa forma, o Judiciário declara a constitucionalidade ou não das leis e dos atos normativos do Executivo e do Legislativo, decide sobre as condições de exequibilidade de medidas governamentais, o que chamam de judicialização da política, e combate a corrupção, seja

como crime comum ou como ato de improbidade administrativa, por parte de políticos e administradores públicos (ARANTES *et al.*, 2010).

O Ministério Público, com a promulgação da Constituição de 1988, atua como fiscal de políticas públicas, podendo cobrar e contestar políticas implementadas pelos governos nos três níveis da Federação. Para tanto, para a defesa dos direitos difusos e coletivos, o MP dispõe do inquérito civil público e do termo de ajustamento de conduta (TAC), que “podem ser considerados expedientes de responsabilização política extrajudicial” (ARANTES *et al.*, 2010).

Assim, pode-se dizer que o Ministério Público e o Judiciário têm sido bastante atuantes no controle dos agentes estatais, sobretudo no combate à corrupção. Todavia, também têm procurado atuar no âmbito das políticas governamentais, reclamando dos agentes estatais a implementação de políticas atinentes aos “serviços de relevância pública” (ARANTES *et al.*, 2010).

Portanto, pode-se observar que as institucionais de *accountability* horizontal do Brasil não aproveitam todas as atribuições constitucionais para controlar os resultados das ações burocráticas, aumentar a transparência governamental e incrementar a possibilidade de a sociedade fiscalizar a Administração Pública.

4 Confiança pública

Segundo Susanne Lundasen (2002), há uma grande variedade de definições de confiança, já que é uma variável usada de modo tão amplo. Para a autora, os componentes fundamentais da confiança seriam o risco, a informação, as expectativas em relação ao comportamento da contraparte, a possibilidade de obter confiança dos outros e a possibilidade de ter um retorno maior se confiar.

Para Vivian Schwarz-Blum (2006), a confiança é o resultado de uma comparação entre percepções das pessoas e suas expectativas e desempenha um papel essencial na percepção da legitimidade dos atos de um governo ou de um regime e, portanto, do nível de apoio ao regime e ao governo que um indivíduo pode expressar.

Fernando Filgueiras (2007, p. 879) afirma:

A confiança em instituições só pode ocorrer em contextos de alta publicidade das atividades do Estado, porquanto ela se torna um elemento central para aferir as virtudes das instituições políticas. Isto é, instituições virtuosas são aquelas que conseguem estabelecer, frente à sociedade, um contexto de confiança construído, fundamentalmente, em cima do princípio da publicidade e da proteção da autonomia privada.

Assim, a avaliação dos cidadãos em face de autoridades e de instituições envolve a percepção de como e quanto governos e instituições são capazes de responder às expectativas normativas geradas pela ordem institucional e pelos processos eleitorais (ALMOND; VERBA, 1963; STOKES, 1962; MILLER, 1974 *apud* MOISÉS, 2005).

Isso porque as regras constitutivas das instituições geram expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como dos responsáveis por sua administração. Nessas condições, os julgamentos dos cidadãos para decidir confiar em instituições referem-se à performance destas, tomando por base, ao mesmo tempo, a avaliação da consistência e da coerência internas de suas normas e as avaliações estritas do comportamento individual dos seus gestores e administradores.

As instituições cujo funcionamento é compatível com a expectativa suscitada por sua justificação normativa, associada às suas funções permanentes, tenderiam a gerar a confiança dos cidadãos, enquanto aquelas cujo desempenho contraria ou frustra essa expectativa provocariam suspeição, sentimentos de distanciamento e rejeição, gerando baixos níveis de confiança política ou simplesmente desconfiança. A suposição é que as instituições funcionam bem se, coerentes com seus fundamentos legais e sua legitimidade, sinalizam imparcialidade, universalismo, probidade e justiça na relação com os cidadãos, ganhando a sua confiança e, assim, constituindo-se em referencial de seu comportamento político (GIDDENS, 1989; OFFE, 1999; NORRIS, 1999; LEVI, 1999; DURAND PONTE, 2004 *apud* MOISÉS, 2005).

Por sua vez, o direito de escolher governos assegura a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada de decisões que afetam a coletividade. Entretanto, o voto *per se* não garante que aquilo que os cidadãos aspiram para si

e a coletividade se realize; cabe às instituições de representação, de justiça, de decisão e implementação de políticas públicas assegurar a distribuição de poder e, ao mesmo tempo, garantir que, entre o julgamento dos cidadãos a respeito das prioridades públicas e o processo de tomada de decisões correspondente, haja uma ligação (MOISÉS, 2005).

A existência dessas instituições implica a motivação dos cidadãos para participar de processos de tomada de decisões que afetam a comunidade a que pertencem, permitindo que ajam com vistas à realização de suas aspirações e interesses e formando a base da orientação avaliativa que assumirão sobre como e quanto governos e instituições são capazes de responder às expectativas normativas geradas pela ordem institucional (STOKES, 1962; MILLER, 1974 *apud* MOISÉS, 2005).

Portanto, a confiança pública, alicerçada no conjunto de regras, normas e valores que regulam o funcionamento das instituições, corresponderia à capacidade dessas instituições de ater-se à “verdade” dos fatos e de cumprir as promessas implicadas por suas missões.

Por sua vez, a desconfiança corresponderia à situação em que os cidadãos sentem-se desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos ou não autorizados, a exemplo de eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamento antirrepublicano de governos e políticos; ou, ainda, a quando os cidadãos não encontram motivos para acreditar que instituições como as agências de serviços públicos funcionam de acordo com o fim para o qual existem ou com a eficiência necessária ao cumprimento de sua missão; e, finalmente, a quando estão convencidos de que alguns entre eles têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros – ao contrário do que preconizam a constituição e as leis do País (NORRIS, 1999; NYE *et al.*, 1997; LEVI, 1999 *apud* MOISÉS, 2005).

5 Accountability e confiança no desempenho organizacional

Segundo Anna Maria Campos (1990, p. 35),

o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público.

Para a autora, com o amadurecimento da democracia, o cidadão passa do papel passivo, apenas de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas, para o papel ativo, que exerce o controle e cobra do governo seus direitos.

Os mecanismos e processos de *accountability* podem afetar a confiança da sociedade na conduta dos governantes e nas políticas públicas concebidas e implementadas por eles, na medida em que tornam-se uma complexa rede legalmente instituída não apenas para fiscalizar a conduta dos atores, mas têm seu papel expandido na direção de avaliar ou mesmo de intervir sobre políticas, algo que tem acontecido no Brasil nos últimos anos, por exemplo, com o Ministério Público e os Tribunais de Contas (ARANTES *et al.*, 2010).

Ao mesmo tempo em que colaboram com o aumento da confiança pública no desempenho dos órgãos fiscalizados, ao cobrarem a prestação de contas de suas ações e verificarem se realmente estão realizando os fins aos quais se destinam, as instituições de *accountability* horizontal também reforçam a confiança nos instrumentos democráticos, pois os direitos e deveres constitucionais deixam de ser “letras mortas” da constituição na visão da população.

Segundo O’Donnell (1989), o acesso a variadas fontes de informação permite articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas.

O’Donnell (1989, p. 29) também afirma:

Por outro lado, o impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam e (ou) exigem destituição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos. Na ausência de tais ações, as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes. Mas a insatisfação popular não necessariamente desencadeia procedimentos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente os requer.

Para O'Donnell (1989), a fragilidade da *accountability* horizontal em muitos países é consequência da inconveniência, para o Executivo, da existência de poderes e agências autônomos em relação a ele e que têm o papel de controlá-lo, sendo que, em longo prazo, para se desincumbir das responsabilidades que considera serem de sua exclusividade, o Executivo procura eliminá-los, cooptá-los ou neutralizá-los.

Ainda segundo O'Donnell (1989), as organizações e redes internacionais também influenciam a opinião pública em questões que envolvem corrupção e usurpação e suscitam um apoio às autoridades dispostas a adotar uma *accountability* horizontal.

O autor ainda enfatiza a necessidade de uma rede de agências estatais capazes e dispostas a reforçar a *accountability* horizontal, bem como que sua efetividade depende dos tipos de *accountability* vertical. Para ele, o bom exemplo de políticos e outros líderes institucionais também é importante para gerar um apoio valioso da opinião pública e que “essas atitudes podem encorajar outros indivíduos ou agências estrategicamente colocadas”.

Quanto mais existirem instituições que obriguem a prestação de contas dos governantes à sociedade, seja combatendo a corrupção, seja trabalhando conjuntamente com os governos na formulação de políticas públicas, mais os governos serão transparentes, proporcionando informações fidedignas e fáceis de compreensão para os leigos, e, conseqüentemente, maiores serão os motivos para a população confiar na Administração Pública.

Para Camargo (1987 *apud* CAMPOS, 1990), no Brasil, há uma crise de credibilidade da nação em suas instituições devido ao isolamento em que cidadãos e legisladores foram mantidos por duas décadas de ditadura, quando deixaram de tomar parte nas decisões, e à falta de informação – ou à má informação.

Nesse contexto, Campos (1990, p. 39), afirma:

A debilidade das instituições políticas, acoplada ao baixo nível de organização da sociedade civil, explica também a má qualidade do processo de partilha de informações entre governo e sociedade. Se, por um lado, a omissão ou distorção da comunicação entre governo

e sociedade reforça a indigência política, porque compromete a possibilidade de controlar a burocracia, por outro lado essa mesma fraqueza prejudica a credibilidade governamental.

A falta de credibilidade atinge também o Congresso, visto como a casa dos privilégios. Os “representantes” parecem só preocupados com seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos. As promessas de campanha não são honradas nem reclamadas. Muitos eleitores não cobram de seus candidatos programas que alterem a hegemonia de grupos tradicionalmente favorecidos. Em vez disso, trocam-se votos por dinheiro e por empregos nos órgãos de administração pública esvaziando o sentido da representação política.

O funcionamento dos Partidos Políticos observa um padrão casuístico com elevada vulnerabilidade em face da orientação particularista. A visão deteriorada que o povo tem do sistema político – visto como venal e corrupto – aumenta o sentimento de impotência e reduz o nível da demanda popular sobre o sistema.

Nesse cenário de fragmentação cívica e ética das instituições da sociedade, o cidadão, individualmente, sabe que não pode esperar muito da administração pública e nem pode contar tampouco com os Poderes Legislativo e Judiciário, este último muito dependente do Executivo, até mesmo quanto a recursos financeiros.

6 Prestação de contas e transparência e opinião pública

Segundo Fernando Filgueiras (2011, p. 66), com as demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability*, criou-se uma política da transparência nas democracias contemporâneas, segundo a qual as ações do Estado diante da sociedade devem ser mais transparentes e, por sua vez, mais afeitas à avaliação do público.

No Brasil, hoje, há uma crise de credibilidade nas instituições públicas. Conforme levantamento feito pela agência de comunicação internacional Edelman, em 2014, o Barômetro da Confiança demonstrou que 34% dos brasileiros confiam nos governos. Um dos motivos dessa desconfiança é a falta de transparência nas organizações burocráticas do governo.

Em geral, embora a transparência no setor público brasileiro seja prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), na Lei de Transparência (Lei n. 131/2009) e na Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2011), os atos dos governantes não são transparentes aos cidadãos, bem como não são justificados, principalmente quando não coincidem com os interesses da coletividade. De fato, no funcionalismo público brasileiro, estabeleceu-se uma cultura de segredo, visando atingir interesses pessoais, acobertar esquemas de malversação de recursos públicos e abusos de poder por parte do governo.

Por consequência, a falta de transparência gera desconfiança sobre como os recursos públicos são geridos pelos administradores públicos, pois não há certeza se foram aplicados realmente aos fins pretendidos, o que também caracteriza desrespeito ao princípio da publicidade da Administração Pública, que determina tornar públicos todos os atos da administração e está relacionado à prestação de contas e à transparência da administração.

Nesse sentido, o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelece que

[p]restará 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

É essencial, nesse contexto, o papel dos Tribunais de Contas da União, dos estados e dos municípios no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pelos bens públicos, especialmente na verificação da probidade formal de como utilizam o dinheiro dos contribuintes, sendo que o julgamento das Cortes de Contas consiste na verificação da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, principalmente quanto aos aspectos contábeis e orçamentários.

Entretanto, as análises de prestações de contas feitas pelos Tribunais de Contas, geralmente, não são tempestivas, uma vez que são feitas no final de cada exercício, o que impossibilita a adoção de medidas corretivas *a priori* nas falhas da gestão e maior controle

sobre ações dos governos. Assim, a população não tem a informação que necessita, no momento certo, para a apreciação crítica dos atos dos administradores públicos.

Convém salientar, como empecilho para a transparência da Administração Pública, a falta de distinção mais clara entre o que é público e o que é privado por parte dos administradores públicos. Por exemplo, com a entrada em vigor da LAI, houve resistências de algumas classes de servidores quanto à publicidade de informações sobre suas remunerações. Eles alegavam o desrespeito ao direito à intimidade e à privacidade assegurado pela Constituição. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que, por estar o agente público vinculado ao regime jurídico da Administração Pública, que prevê a publicidade de todas as informações de interesse da coletividade, sua remuneração também é informação de interesse público.

A partir da publicidade da remuneração dos servidores públicos, foi possível identificar irregularidades no pagamento de remunerações acima do teto constitucional, o que também contribuiu para reforçar os baixos níveis de confiança ou mesmo desconfiança da opinião pública quanto aos servidores públicos, já que os cidadãos consideram que a remuneração deles não corresponde ao próprio desempenho, pois os serviços oferecidos são de baixa qualidade.

Também é importante destacar que a simples disponibilização de informações à sociedade não é suficiente para a transparência dos atos dos governos. É necessário que a população seja capaz de processar e interpretar os dados. Geralmente, as informações publicadas pelos governos são de linguagem técnica, de difícil compreensão pelos leigos.

Ressalta-se também que, num certo ponto, há uma manipulação das informações disponibilizadas pelos governos, um uso intencional das informações, principalmente das individuais de agentes públicos, sobretudo para a formação de escândalos e, por consequência, o julgamento parcial da sociedade. Assim, a opinião dos cidadãos sobre o desempenho dos governos acaba baseando-se em informações de cunho político, em vez de se basear nas que retratam se os governos são capazes de atender às suas expectativas.

Nesse contexto, enquadra-se o controle parlamentar feito por meio da instauração de comissões de inquérito, que, de acordo com Mota (2006, p. 104), “tem grande importância como meio de coagir os burocratas a se responsabilizarem por seus atos”. No entanto, observa-se que, como mencionado anteriormente, elas têm uma atuação mais oposicionista que de averiguação das ilegalidades cometidas pelos agentes públicos.

Portanto, no Brasil, a *accountability* será consolidada com o aumento da transparência das instituições e das prestações de contas dos agentes públicos. A pouca disponibilização de informações à população faz com que os governos, tanto federal quanto estaduais e municipais, sejam pouco responsivos às demandas da sociedade, o que reflete numa ampliação da corrupção. A atuação dos mecanismos de *accountability* horizontal no País no combate à corrupção e sua influência na opinião pública serão discutidas na próxima seção.

7 Combate à corrupção e opinião pública

Para a maioria dos brasileiros, na máquina estatal predominam o clientelismo, a corrupção e a ineficiência. O Estado gasta mal os recursos públicos, sendo que os agentes públicos usam o poder que têm para omitir as ilegalidades cometidas.

Embora as reformas do aparelho do Estado no início dos anos 1990 tenham tentado implementar o modelo de administração gerencial, ainda predominam alguns traços de administração patrimonialista, como a utilização do aparelho do Estado pelos políticos e burocratas para servir aos seus próprios interesses, em vez de ao interesse público, o que torna comum o desrespeito dos cidadãos a funcionários públicos e políticos.

Essas ações, de certa forma, são estimuladas, já que a maioria delas não chega ao conhecimento do público. Consequentemente, a corrupção se espalha por todas as esferas de governo e raramente é investigada e punida. Essa impunidade, por sua vez, contribui para os baixos níveis de confiança da população nas ações dos governos, bem como para a desconfiança nas instituições de controle externo.

Nesse contexto, conforme Mota (2006, p. 139), nos casos de corrupção, como um dos elementos que possibilitam a *accountability* horizontal está o direito de investigar e colher provas dos atos considerados suspeitos, “que pode ser exercido tanto pelas Comissões de Inquérito Parlamentar, como em sede de ações como a Ação Civil Pública e a Ação Popular”.

Destaca-se que a atuação do Ministério Público no combate à corrupção, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Improbidade Administrativa, tornou mais rápido o indiciamento de agentes públicos corruptos. Entretanto, ainda é pequeno o número de condenações de políticos e administradores públicos por corrupção, seja como crime comum ou como ato de improbidade administrativa, principalmente devido ao grande número de recursos garantidos pela legislação.

A demora do Judiciário em julgar os casos de corrupção, por outro lado, também faz com que aumente a prática de atos de corrupção, já que a não efetividade das instituições de *accountability* horizontal não inibe comportamentos ilegais dos agentes públicos. Conseqüentemente, também aumenta a sensação de impunidade da população.

Salienta-se também a importância da *accountability* vertical, por meio das ações da sociedade civil e dos meios de comunicação, na publicidade de atos corruptos de autoridades públicas. A mobilização social e as denúncias da mídia levam as instituições de *accountability* horizontal a iniciarem investigações oficiais sobre atos ilegais de autoridades públicas, uma vez que a própria imprensa também torna público o andamento dessas investigações. Assim, os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical atuam, conjuntamente, no combate à corrupção.

8 Implementação de políticas públicas e opinião pública

Para Fernando Filgueiras (2011, p. 69), “o conceito de *accountability* está centrado no problema da gestão e eficiência das políticas públicas”, uma vez que se refere à ideia de responsabilização do

Estado e do governo em frente à sociedade por determinadas políticas e decisões tomadas.

Em uma democracia, por meio de seus representantes, agentes políticos e demais agentes públicos, os cidadãos participam da orientação da implementação de políticas públicas. No entanto, no Brasil, em geral, os agentes públicos não consideram a opinião dos cidadãos na formulação de políticas públicas; pelo contrário, priorizam seus próprios interesses. Assim, criam programas cujos resultados e impactos não são efetivos para a sociedade.

Contribui para essa situação o fato de a população se “conformar” com que alguns direitos previstos na constituição não lhe sejam realmente oferecidos pelos governos, como, por exemplo, os direitos a moradia, saúde e educação. Tal fato é explicado pela baixa mobilização da sociedade civil, pois a maioria dos brasileiros acham que é inútil lutar por esses direitos, uma vez que suas reivindicações não são atendidas pelos governantes. Assim, os governos não sofrem muita pressão da população para formularem políticas públicas que atendam às necessidades dela e nem temem a punição dos eleitores por promessas eleitorais não cumpridas.

Na verdade, grande parte da população, quando utiliza um serviço público, o considera como se fosse um favor ou caridade da autoridade pública que o fornece, sentindo-se obrigada a retribuí-lo. Isso também explica outra característica marcante da democracia brasileira: a venda ou troca de votos nas eleições.

Como consequência, existe uma fragilidade do controle das ações dos governos pela população, os quais aproveitam para omitir ou distorcer informações de decisões tomadas no âmbito de políticas públicas o que, contribui para a baixa confiança nas ações governamentais.

Para políticas públicas mais eficientes, é necessário que as decisões dos governantes sejam mais abertas ao público, justamente para os cidadãos saberem que sua vontade é conhecida e está sendo atendida pelos agentes públicos que tomam as decisões.

No âmbito das políticas governamentais, percebe-se que os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Judiciário reclamam

dos governantes a implementação de políticas atinentes aos “serviços de relevância pública”.

De toda forma, a repercussão pública dessas atuações do Ministério Público tem sido considerável, provocando tanto aplausos como severas críticas. A despeito da diversidade nas avaliações, não haveria como negar suas consequências no jogo político. Isto é, do ponto de vista do desempenho administrativo, legisladores e administradores passaram a ter de levar em conta a presença de mais um ator, que tem interferido no que se faz, no que se deixa de fazer, em como se faz e com que recursos.

Trata-se de uma estratégia que amplia o acesso à justiça – informando sobre direitos, solucionando disputas – e, ao mesmo tempo, torna a instituição conhecida e valorizada pela população. Mais ainda: passa a desenvolver com a população laços que legitimam o Ministério Público como uma instituição de natureza representativa, em um sentido absolutamente inédito. Pois, assim como facilita o contato com os bens públicos e a implementação de direitos, não “cobra” apoios que se traduzam em votos. A moeda de troca é mais sutil.

Os Tribunais de Contas vêm buscando examinar a eficiência e a efetividade de políticas públicas, isto é, se os gastos do governo foram realizados segundo as normas legais e se produziram o resultado esperado.

O Poder Judiciário tem decidido questões de grande repercussão política ou social, tradicionalmente de competência do Executivo e do Legislativo, fenômeno conhecido como judicialização. Por exemplo, muitos brasileiros têm recorrido à justiça para gozarem dos direitos assegurados pela Constituição, como o direito à saúde, sendo muito comuns ações judiciais contra os governos para disponibilização de tratamentos não cobertos pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Mota (2006, p. 124-125), o

Judiciário não substitui escolhas políticas e, mesmo em um caso que se pudesse haver decisão política, como no que se refere à destinação de verbas públicas para tal ou qual finalidade, se o Judiciário

determinar a aplicação de determinado percentual para, por exemplo, a educação, estará apenas aplicando uma previsão anterior do ordenamento jurídico, inserida pelo Poder Constituinte ou pelo Poder Legislativo.

Entretanto, assim como em relação ao Executivo e ao Legislativo, o cidadão também não confia muito no Judiciário, por achar que esse não atua de forma imparcial quanto aos demais Poderes.

Portanto, a efetiva atuação dos mecanismos de *accountability* horizontal motiva os cidadãos a participarem do processo de elaboração de políticas públicas, cobrando dos agentes públicos a tomada de decisões com base no interesse coletivo. Além disso, contribui para a disponibilização de informações que possibilitam a sociedade avaliar se os governos estão agindo conforme os seus objetivos institucionais.

9 Conclusão

A Nova Gestão Pública pressupõe um governo transparente e orientado pela gestão de resultados. Entre os tipos de controles institucionais de busca efetiva da transparência e gestão de resultados, enquadra-se o conceito de *accountability*. A palavra não tem tradução para o português, mas, na literatura, o termo que mais se aproxima do significado original é responsabilidade.

Assim, *accountability* refere-se aos mecanismos institucionais de responsabilização do Estado e de seus agentes perante os cidadãos, que permitem diferenciar entre o público e o privado e proporcionar formas de gestão pública abertas à participação da sociedade na construção das políticas públicas.

Existem duas dimensões de *accountability*: vertical e horizontal. A primeira abrange as eleições, nas quais os eleitores recompensam com o voto os políticos que mais se saíram bem ao representá-los e punem os que tiveram desempenho insatisfatório. Também se enquadra na dimensão vertical da *accountability* a atuação dos movimentos sociais e da imprensa. Por sua vez, a segunda dimensão contempla as instituições legais que exercem o controle mútuo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No tocante aos mecanismos de *accountability* horizontal existentes no Brasil, destacam-se o controle parlamentar e as atuações dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do Judiciário.

O Poder Legislativo controla a Administração Pública por meio da fiscalização orçamentária, da aprovação de pessoas indicadas pelo Executivo para determinados cargos públicos e da instauração de comissões de inquérito. No entanto, é um controle frágil, já que, muitas vezes, baseia-se em convicções político-partidárias, e não em questões administrativas.

Os Tribunais de Contas atuam verificando a execução do orçamento como planejado, o cumprimento de normas legais, sob a ótica da probidade, e a eficiência e efetividade de políticas públicas implementadas pelos governos.

Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ganhou importante papel na defesa dos direitos difusos e coletivos; por consequência, pode fiscalizar e cobrar as políticas implementadas nos entes da Federação. Além disso, tem atuado bastante no combate à corrupção, juntamente com o Judiciário.

Embora ainda seja baixo o número de condenações de agentes públicos por corrupção, a Justiça também é importante na responsabilização do Estado diante da sociedade. Ela verifica, quando provocada, se as ações governamentais estão de acordo com a legislação e julga os processos nos quais os réus são políticos ou administradores públicos. Além disso, como visto nos últimos anos, decide a exequibilidade de medidas governamentais, o que é conhecido como judicialização da política.

Quanto à confiança dos cidadãos nos agentes públicos, pela percepção de como e quanto estes são capazes de responder às expectativas normativas geradas pela ordem institucional e pelos processos eleitorais, percebe-se a importância da atuação das instituições de *accountability* horizontal na formação da opinião pública.

Ao fiscalizarem e verificarem se a conduta dos agentes públicos está de acordo com a legislação, os mecanismos de *accountability* horizontal oferecem também informações para os cidadãos avaliarem se

aqueles têm desempenho coerente com seus fundamentos legais. Se sim, ganham a sua confiança. Por outro lado, aqueles cujo desempenho é inferior ao esperado são vistos com desconfiança pela população.

Quanto mais consolidadas forem as instituições de *accountability* horizontal, mais se estabelecerão os mecanismos de prestação de contas dos governantes à sociedade, contribuindo para a responsabilização dos governos diante do público, seja combatendo a corrupção, seja trabalhando conjuntamente com os governos na formulação de políticas públicas. E, quanto mais os governos forem transparentes, maior será a confiança da população na Administração Pública.

Ao analisar a realidade brasileira, no que diz respeito à prestação de contas e à transparência dos gestores públicos, percebe-se que ainda é tímida a informação sobre como os governos gastam os recursos públicos. Em geral, os atos dos agentes públicos não são transparentes aos cidadãos, bem como não são justificados, principalmente quando não coincidem com os interesses da coletividade.

O que explica a baixa confiança dos brasileiros nos governos, considerando não ser pública a maioria das decisões dos governantes? A população não tem como saber se uma organização pública, ao alocar recursos públicos, foi eficaz no atingimento de suas metas, foi efetiva no atendimento às necessidades de seus contribuintes e se foi feita justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios.

A pouca transparência ou nenhuma dos atos dos governantes também contribui para a proliferação da corrupção, já que, não chegando ao conhecimento do público e das instituições de controle as ações ilícitas dos agentes públicos, elas dificilmente serão investigadas e punidas. Logo, a corrupção enfraquece a confiança no Estado.

Sendo imunes ao controle da sociedade e das instituições de controle, os governos tornam-se ineficientes, pois não se responsabilizam pelas políticas e decisões que tomam.

Na verdade, os programas dos governos não são efetivos para os cidadãos, ou seja, não atendem às suas necessidades e nem solucionam os problemas que os atingem. Isso porque os governos não consideram de fato a opinião dos cidadãos na formulação de políti-

cas públicas. Em vez de se basearem nos interesses da coletividade, eles tomam como base os interesses da minoria dominante.

Por isso são necessários mecanismos de *accountability* que permitam aos cidadãos expressarem seus interesses e opiniões e que possibilitem aos representantes prestar contas sobre suas decisões.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/FGV, 2004.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. v. 1.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Coleção Cadernos MARE da Reforma do Estado).

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

EDELMAN. *Barômetro da Confiança 2014*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/barometro>

-da-confianca-2014-confirma-cri-se-de-confianca-nos-lideres/
#.UzIKxbtOXIV. Acesso em: 25 mar. 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. República, Confiança e Sociedade. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 863-897, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.

LUNDASEN, Sussane. Podemos confiar nas medidas de confiança? *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 304-327, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

SANO, Hironobu. *Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Curso de Pós-Graduação, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. 2003.

SCHWARZ-BLUM, Vivian. Por que confiamos nas instituições? O caso boliviano. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 12, p. 297-328, nov. 2006.