

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIANA GABETTO DIAS LOPES

**UM MAIOR FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA E DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO:
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO *ACCOUNTABILITY* COMO
INSTITUTO FISCALIZADOR DO PODER PÚBLICO**

VITÓRIA

2021

MARIANA GABETTO DIAS LOPES

**UM MAIOR FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA E DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO:
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO *ACCOUNTABILITY* COMO
INSTITUTO FISCALIZADOR DO PODER PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito na Faculdade de Direito de Vitória, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito. Orientado pelo Prof. Dr. André Filipe Santos.

VITÓRIA

2021

RESUMO

Muito se fala sobre a dificuldade de encontrar um conceito estrito sobre o que é o *Accountability*. Debate este constante, devido a vasta quantidade de palavras ou conjunto de palavras que traduzem este novo instituto, bem como todas as dimensões que o engloba. Esta expressão, apesar de possuir um significado dada a sua tradução livre, permeia várias acepções, para que, em sua totalidade, compreenda-se o que este instituto visa atingir. A partir dos termos tidos como responsabilização, transparência, controle, fiscalização, eficiência, proatividade, até prestação de contas, a ideia da *accountability* vai se firmando e, por conseguinte, a forma como ela será explorada. Para tanto, este estudo busca, inicialmente, delimitar esta vasta quantidade de palavras que o compõe, de modo a entender qual ideia busca-se apresentar. Perpassada esta análise inicial, entrar-se-á no campo de atuação deste novo instituto. Se no próprio conceito de *accountability* encontra-se a palavra fiscalização, por lógica entende-se que será através deste mecanismo que o poder público e todos os seus atos serão fiscalizados, a fim de que se obtenha um maior controle dos órgãos e, conseqüentemente, do sistema político brasileiro. Logo, nada melhor do que fundir a transparência na prestação de contas e a decorrente fiscalização dos nossos setores primordiais, para se obter uma maior clareza e acessibilidade da população. Portanto, depreendidas todas estas análises separadamente, concluir-se-á a influência que uma fiscalização dos órgãos públicos, através de um instituto, tem sobre todo um sistema democrático.

Palavras-chave: *Accountability*. Democracia participativa. Corrupção. Transparência. Prestação de contas. Fiscalização. Sistema político. Fortalecimento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
1 A DEMOCRACIA COMO PREMISA	06
1.1 A DEMOCRACIA DIRETA	08
1.2 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	09
1.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	11
1.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	12
2 A CORRUPÇÃO E A MÁ GOVERNANÇA COMO INIMIGOS DA DEMOCRACIA	15
2.1 O ENFRAQUECIMENTO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	20
3 O PODER PÚBLICO BRASILEIRO E AS SUAS FORMAS DE CONTROLE	22
4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ACCOUNTABILITY	26
4.1 DELIMITANDO O CONCEITO DO <i>ACCOUNTABILITY</i>	27
4.2 OS TIPOS DE ACCOUNTABILITY	29
4.2.1 O <i>accountability</i> horizontal	30
4.2.2 O <i>accountability</i> vertical	31
4.2.3 O <i>accountability</i> societal ou social	32
4.3 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO DA INFLUÊNCIA DO ACCOUNTABILITY COMO INSTITUTO FORTALECEDOR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	34
4.4 O ACCOUNTABILITY COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO	39
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Accountability é um dos novos termos em evidência no cenário jurídico brasileiro. A doutrina tem se debruçado sobre o seu entendimento, a sua aplicabilidade e a contribuição que ela representa em termos de qualidade democrática. O esforço por encontrar um conceito estrito é a tentativa de equiparar a outros conceitos já existentes e em relação aos quais há melhor compreensão no direito pátrio, muito embora a tradução literal de sua ideia seja bastante significativa.

Com efeito, a etimologia da palavra revela que a sua tradução transmite a clara ideia do que seja *accountability*. A raiz do vocábulo é a palavra inglesa *account*, formada mediante a junção do prefixo *ac-*, para (*towards*), com *count*, contar. Assim, *account* traduz-se como conta, ao passo que o verbo *to account* significa contabilizar, criar expectativas, donde o adjetivo *accountable* tem a ver com a ideia de esperar, solicitar que seja dada uma explicação. Logo, *accountability* traduz-se melhor como prestar contas, mas não é só isso.

Inclusive, até hoje existe debate acerca do que vem a ser o instituto fiscalizatório do *accountability*. A partir dos termos tidos como responsabilização, transparência, controle, fiscalização, eficiência, proatividade, até prestação de contas, decorrentes da própria tradução livre da palavra, a ideia de *accountability* vai se firmando e, por conseguinte, a forma como ela será explorada.

O presente trabalho parte do entendimento a respeito de como deve ser empregada a ideia de *accountability*, ou seja, sobre o seu campo de atuação para responder a esta pergunta: como o *accountability* influencia na qualidade democrática de um país? A hipótese de resposta que se assume e cuja validade se pretende comprovar, por meio de metodologia dedutiva e pesquisa bibliográfica, é a de que a operacionalização do instituto contribui para fortalecer o sistema político mediante práticas que visem reprimir e coibir a corrupção.

De início, no primeiro capítulo, discorreremos sobre a ideia de democracia e como ela se manifesta nas suas diversas formas. Em seguida, procuramos construir o entendimento de como o exercício das funções ou poderes da República influenciam no desempenho da democracia e no combate à corrupção. No terceiro capítulo, desenvolve-se sobre o poder

público e as suas formas de controle. E, por fim, no capítulo que antecede à conclusão, busca-se traçar a interligação entre as ideias de democracia e *accountability*.

Com tudo isso, espera-se que, ao fim e ao cabo deste trabalho, tenha contribuído para uma melhor compreensão do instituto estudado e como ele induz o aperfeiçoamento do sistema político-democrático brasileiro.

1 A DEMOCRACIA COMO PREMISA

Aristóteles, na sua principal obra intitulada “Política”, dedicou parte do seu trabalho em distinguir regimes políticos de formas de governo. O primeiro foco da obra diz respeito ao modo pelo qual este governo será exercido e, por conseguinte, tem-se a forma Autoritária, a Totalitária e a Democrática.

O regime político autoritário é baseado na supressão de direitos, de liberdade individual e da retirada da soberania popular. Desse modo, o regime político em comento é caracterizado pela obediência absoluta e inquestionável à autoridade que governa. Assim, o poder fica concentrado em suas mãos e cabe à população segui-lo de forma respeitosa, ao firmado. O totalitarismo, por sua vez, é o regime de governo pelo qual não só o poder é concentrado na mão de quem governa, como, também, toda a vida individual existente, de cada indivíduo que compõe a população. Isto porque, qualquer forma de manifestação ou oposição é restringida e controlada. Ou seja, há um enorme controle não só da vida pública, bem como da vida privada. Ainda, há o regime democrático, no qual tem-se, finalmente, uma vida comum e liberta, sem maiores controles e rigidez no modo de governar e exercer o devido poder. Este regime político é caracterizado pela participação dos cidadãos, na liberdade de manifestação e, principalmente, na igualdade de todos (ARISTÓTELES, 1997, p. 106).

Já o segundo objeto da obra mencionada, em rápidas palavras, se refere, principalmente, à Monarquia, Aristocracia e a Democracia, ou seja, se limita a estabelecer quem irá governar.

A Monarquia é a forma de governo na qual o poder se concentra em tão somente uma pessoa, o monarca (Rei). Assim, é tida como o “poder de um só”. A Aristocracia, por sua vez, é a forma de governo que era exercida pela parte privilegiada da sociedade, composta pelos nobres, que através do berço nascido ou da herança concedida, detinham monopólio do poder. E, por fim, tem-se a Democracia como já conhecidamente proferido por Abraham Lincoln “o governo do povo, pelo povo e para o povo” (*apud* PEDRA, 2012, p.151), ou seja, neste caso, a forma de poder era compreendida como “de todos”. Nesse sentido, notório é que das mais variadas formas de governo existentes em todo o mundo, é a Democracia como aquela mais aderida pelos inúmeros países existentes.

Dito e exposto toda a imprescindível diferenciação acima, adentrar-se-á ao regime político e forma de governo baseado na Democracia. Antes, é necessário estabelecer que a Democracia, como forma de governo, e o regime democrático, é constituído por certos elementos. Elementos estes tidos como de suma importância para a composição de um Estado e de uma sociedade como um todo, visto que são partes primordiais para o funcionamento e desenvolvimento de uma nação.

O povo é parte fundamental de uma sociedade e, assim, constitui um dos elementos primordiais de uma Democracia. Nesse sentido, mostra-se como imprescindível estabelecer o significado original desta palavra para que, desse modo, o presente tópico seja desenvolvido e amplamente trabalhado.

Inicialmente, tem-se por definição de povo aquele que é o “titular da soberania democrática” (MULLER, 2003, p.15). Em outras palavras, é dizer que o povo em uma democracia é a representação do soberano, ou seja, é o detentor do poder na referida forma de governo.

Aliás, “democracia deriva das expressões gregas “demos” e “kratos” para significar, etimologicamente, o governo do povo” (BUSSINGUER; TRAMONTINA; LORENZETTO, 2020, E-book). Assim, o povo é elemento constitutivo, pois desde a criação da palavra democracia, este vem a fazer parte, intrinsecamente, de sua formação e definição, visto que, enquanto *demokratia* é traduzido por governo do povo, *demos* é povo e *kratos*, por sua vez, significa poder (LIMA; ANNUNCIATO, 2018, p. 47).

Como bem resume Adriano Sant’Ana Pedra (2012, p. 151), em uma de suas obras,

A democracia tem como base a participação do povo no governo. Na concepção de Abraham Lincoln, é o governo do povo, pelo povo e para o povo, ainda hoje considerada como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático. Embora povo e Estado não se confundam, a participação popular constitui-se em um comportamento político no qual o cidadão toma parte das decisões do Estado, como membro deste.

Para além, acentua Goffredo Telles Junior (*apud* PEDRA, 2012, p.151) que apesar da possibilidade de assumir diversas formas, a democracia, na sua essência, se demonstra como o regime que busca garantir a vontade dos governados nos órgãos “planejadores do governo”.

Destaca ainda que, apesar de não ser só nas democracias que vislumbra-se esta característica, esta se mostra imprescindível nessa forma de governo.

Dessa forma, visualiza-se que o povo é núcleo principal de um regime democrático e parte basilar de uma democracia. Isto porque, como já explorado anteriormente, na própria delimitação do que vem a ser democracia, há a expressa menção do termo aqui tido como foco, vez que, nos dizeres de Giovanni Sartori (1994, p. 41) a “democracia é o poder do povo”.

Contudo, falar em democracia é incorrer em tamanha amplitude ou generalidade quanto à um dos objetos da presente pesquisa. O termo em comento atribui muitas particularidades e diversas especificidades. Nessa toada, mostra-se imprescindível delimitar tal forma de governo para que, posteriormente, o foco seja cada vez mais alcançado e concluído.

Para tanto, ao compreender a democracia é ter em mente que esta possui várias espécies. Nesse sentido, a democracia é dividida em: direta, representativa e participativa. Desse modo, conclui-se que, diante de tais formas de exercício, para cada uma irá refletir uma forma de atuação do governante e do povo.

1.1 A DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta, como elencado acima, é uma das espécies do regime democrático. Vale destacar que esse tipo de democracia é, além do mais antigo e clássico, pois surgiu em Atenas, um dos mais difíceis de se encontrar, visto que ainda há dúvida se já existiu no mundo contemporâneo algum regime democrático na sua forma puramente direta. Isto porque, esta espécie democrática tem como ponto principal a participação da população em sua integralidade, isto é, “todos os cidadãos elegíveis têm participação direta e ativa na tomada de decisões do governo.” (LIMA; ANNUNCIATO, 2018, p. 56). E é a partir dessa caracterização da democracia direta que entendemos o porquê desta espécie não ter sido tão adepta mundo a fora.

É a partir dessa caracterização da democracia direta que entendemos o porquê desta espécie não ter sido tão aderida mundialmente. Imagine a dificuldade na tomada de certa decisão que, com uma simples separação de tarefas, funções e atribuições, se resolveria. Ter a participação de todos, a princípio, pode ser visto como a espécie máxima da democracia. Ocorre que, para um bom funcionamento do governo, há certa necessidade de organização e divisão (LIMA; ANNUNCIATO, 2018, p. 56).

Dessa forma, a democracia direta mostra-se inviável quando determinada sociedade possui um número muito grande de pessoas. E assim é porque “quanto maior é o número de cidadãos de uma sociedade democrática, mais a democracia direta se convergirá para a democracia representativa.” (LIMA; ANNUNCIATO, 2018, p. 56). É nessa toada que passamos para o tópico seguinte.

1.2 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O que deve, inicialmente, ser exposto é que a democracia direta e a representativa possuem um certo ponto de convergência: o foco do seu regime democrático, que vem a ser a forma de participação dos cidadãos no governo. Válido expor que este tipo democrático é um dos mais adeptos no mundo contemporâneo, haja vista a sua compatibilidade e facilidade nos países republicanos.

Nos ditames de José Afonso da Silva (2006, p.34),

O termo República tem sido empregado no sentido de forma de governo contraposta à forma monárquica (...) ele se refere a uma determinada forma de governo, mas é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características da res publica, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, posto que onde está o tirano não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República.

Dito isso, há de identificar a espécie representativa do regime democrático como aquela em que a população elege seus representantes para exercerem os poderes políticos e que lhe são atribuídos. Esta, por exemplo, é a forma de exercício da democracia utilizada no Brasil, na qual pode ser muito bem identificada através de simples elementos: existência de uma Constituição, sufrágio universal (art. 14 *caput*, CF/88), igualdade entre todos os cidadãos (art.

5º, *caput*, CF/88), eleição dos representantes (art. 1º, §único, CF/88) e, por fim, a necessidade de alternância de poder com a vedação de mais de uma reeleição seguida (NETO, 2012, p. 173).

Diante disso, os cidadãos tem participação nessa forma de democracia, mas quem detém os poderes de escolha e decisão, são aqueles que, a partir do momento que foram eleitos, ocupam um espaço de representação para todo o seu povo. Dessa maneira, compreende-se, então, que a população elege quem mais lhe representa, de modo a entregar e confiar seus anseios e perspectivas à outrem.

A grande crítica quanto à esta espécie de Democracia é o ônus abarcado pela possibilidade de se abrir espaço para a corrupção (SOUSA, 2017, p.12). Isto porque, a partir do momento em que deposita-se o poder na mão de outra pessoa, com a esperança de que esta irá cumprir ou ao menos exercer suas atribuições e atingir seus propósito, tal delegação pode ser substituída por um mero conflito de interesses internos, nos quais, eventualmente, podem se sobressair os pessoais dos coletivos. (SOUSA, 2017, p. 3)

Em outras palavras, há certa tendência do governante, na sua atuação política, de se curvar mais para alguma escolha que lhe trará um benefício próprio, privado, em face de um bem comum, público, ponto este que não pode ser confundido no exercício do poder (BOBBIO, 1997, p. 116). Dessa forma, muito se deslumbra-se, neste tipo de democracia, o interesse pessoal sendo posto à frente do coletivo.

À vista disso, atribui-se muitas críticas acerca dessa espécie democrática, mas, ao mesmo tempo, não deixa de ser esta a forma mais utilizada nos países republicanos atualmente. Com base neste ponto acima abordado, vestido de supostas críticas, que passaremos à análise da última forma de exercício da democracia, na qual, em todo o seu equilíbrio e mistura, vem a ser a mais adequada para o que se propõe no presente trabalho, frente ao instituto fiscalizador escolhido.

1.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como último modelo, temos a democracia participativa como o regime democrático mais adequado. Assim, adentrar-se-á na esfera conceitual deste tipo de democracia, de modo a demonstrar e evidenciar o porquê de ser esta a forma democrática mais adequada para a conclusão do presente estudo. Nesse viés, pode-se definir, em rápidas palavras, por democracia participativa, como aquela que é o equilíbrio entre a democracia direta e a democracia indireta – representativa. Como bem definido por José Afonso da Silva (2002, p. 145), “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta”.

Razão à isso assiste, no momento em que alcança-se tamanha clareza do que é constituído e do que se tem como foco nas demais espécies. Em tons mais nítidos, a democracia participativa é o meio termo granjeado entre a direta e a representativa, ao passo que ela consegue mesclar e, principalmente, conciliar os elementos existentes em cada uma destas e, assim, obter um resultado adequado (SILVA, 2002, p. 140).

Isso ocorre porque, em um mesmo regime democrático há o elemento eleitoral, caracterizado pelas eleições, ou seja, escolha de representantes para compor as cadeiras atuantes dos poderes, mas, ao mesmo tempo, as decisões devem ser tomadas através de uma participação popular. Nesse sentido, evidencia-se que a democracia participativa impõe certa fiscalização aos membros eleitos, de modo a dirimir as tomadas de decisões com interesses privados em prol do benefício público e coletivo.

Dessa forma, observa-se que nesta forma democrática há além de uma maior participação e atuação dos cidadãos, também um maior controle fiscalizador acerca das decisões a serem tomadas. Pode-se dizer, então, que é possível vislumbrar e identificar a democracia em sua integral concretude e propósito, visto que há uma maior participação da população nas tomadas de decisões, bem como significativa aproximação entre os cidadãos e os governantes, de modo a se pautar, nas escolhas a serem realizadas, em uma pretensão da maioria.

Assim, demonstrar-se-á como se dá o exercício da democracia participativa, conforme previsões normativas da Constituição Federal de 1988. À título de exemplificação, alguns dos dispositivos constitucionais que garantem a democracia participativa no Brasil e, conseqüentemente, asseguram uma maior participação dos cidadãos nas atividades estatais estão elencados nos incisos XXXIII (direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral); LXXIII (legitimidade para propor ação popular); XXXIV, a (direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder), todos do art. 5º. Ainda, no art. 18, §3º (previsão de aprovação da população, por plebiscito), bem como no §4º (previsão de consulta prévia, mediante plebiscito). Além disso, no art. 27, §4º e no art. 29, XIII, há disposições acerca de iniciativa popular de projetos de leis. Dentre várias outras previsões constitucionais, estes são alguns dos dispositivos que demonstram a garantia da democracia participativa no Brasil.

Sendo assim, toma-se como base a consulta popular, de modo a garantir que a decisão tomada terá nos bastidores a vontade de uma maior parte da população, tendo em vista que há uma opinião pública levada à consideração. Por tais razões que o presente estudo adotará a democracia participativa como o modelo ideal para o fortalecimento do regime democrático, especialmente em razão da viabilidade de sua atuação fiscalizadora.

Afinal, com base nas palavras de Giovanni Sartori (1994, p. 159/160) “nunca se negou que a participação é a essência das microdemocracias ou que proporciona uma infraestrutura vital para a superestrutura global, isto é, para a sociedade política democrática”.

1.4 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em linhas gerais, entende-se por Democracia como o governo do povo. Como já citado anteriormente, *demokratia* é traduzido por governo do povo, *demos* é povo e *kratos*, por sua vez, significa poder (LIMA; ANNUNCIATO, 2018, p. 47). Ao tomar como base a premissa contida no significado das palavras em latim expostas, reporta-se ao parágrafo único do art.1º de nossa Carta Magna, ao estabelecer que *todo o poder emana do povo*.

Perpassada essa noção introdutória, necessário se faz, para estabelecer toda uma conjuntura pretendida neste tópico, conceituar o que vem a ser o Estado Democrático de Direito. Nas palavras do professor, mestre em Direito Constitucional, Edgard Leite (*apud* PLANALTO, 2018), “no Estado Democrático de Direito, as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando-se a dignidade da pessoa humana.” Nessa lógica, denota-se que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito (art. 1º *caput* CF/88) e, por conta disso, é regida por certos preceitos fundamentais.

Assim, nos ditames do doutrinador Uadi Lammêgo Bulos (2012, p. 506/507), entender o princípio do Estado Democrático de Direito é reconhecer

a República Federativa do Brasil como uma ordem estatal justa, mantenedora das liberdades públicas e do regime democrático (...) Como princípio fundamental, a voz do Estado Democrático de Direito veicula a ideia de que o Brasil não é um Estado de Polícia, autoritário ou avesso aos direitos e garantias fundamentais. Em suma, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, porque assegura direitos inalienáveis, sem os quais não haveria democracia nem liberdades públicas.

Nesse viés, o Estado Democrático de Direito é regido por princípios que determinam certas tarefas e premissas que resguardam a sua “forma de atuação”. De acordo com José Afonso da Silva (2002, p. 124), os princípios do Estado Democrático de Direito são muitos, mas aqui irá de se ater aos seguintes: (a) o princípio da constitucionalidade, baseado na legitimidade de uma Constituição rígida, decorrente da vontade popular; (b) princípio democrático, de modo a constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista e que garanta os direitos fundamentais; (c) sistema de direitos fundamentais, estes que são compreendidos pelos individuais, coletivos, sociais e culturais.

Logo, mostra-se de suma importância resguardar, garantir e defender, para toda a nação brasileira, uma vez verificada a existência da forma de governo democrático, de uma Constituição Federal e dos preceitos do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos e fundamentais, como valores supremos em uma sociedade. Isto porque, “constituem os princípios fundamentais da democracia representativa, participativa e pluralista, garantia dos direitos fundamentais do homem: *individuais* e *coletivos* (arts. 5º, 8º, 9º, 10 e 11), *sociais* (arts. 6º, 7º, 193-214, 226-230), *culturais* (arts. 215 a 217) (...)” (SILVA, 2002, p.127).

Portanto, uma sociedade democrática é aquela que garante os direitos elencados e protegidos na sua Carta Maior. À vista disso, uma nação que tem como valor supremo a proteção e garantia dos direitos humanos e fundamentais tem, por consequência, a concretização do viés democrático, a finalidade de maior participação e atuação popular, bem como o respeito às vontades de seus cidadãos.

Para tanto, ilustrar-se-á como a problemática da corrupção e da má governança afetam significativamente toda uma sociedade e principalmente violam os preceitos fundamentais expostos acima.

2 A CORRUPÇÃO E A MÁ GOVERNANÇA COMO INIMIGOS DA DEMOCRACIA

Como muito se sabe, não só internamente em nosso país, como mundialmente televisionado, o Brasil é considerado um país corrupto, conforme Índice de Percepção da Corrupção – IPC – apontado pela Transparência Internacional, que dos 180 países avaliados, este índice avalia através de uma escala de 0 a 100, sendo 100 muito íntegro e 0 significa altamente corrupto, o Brasil apresenta uma pontuação de 38 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020)

Muito já se escutou a palavra corrupção atrelada ao brasileiro. Infelizmente, tem-se a sensação de que a corrupção está enraizada e pode, até, ser entendida como parte da construção histórica do Brasil. Portanto, mostra-se de suma importância explorar, por ora, a corrupção no Brasil, que vem sendo, cada vez mais verificada e que deveria, cada vez menos ter espaço para atuação.

Tornou-se regra em um governo brasileiro práticas corruptivas, o que, na verdade, nunca deveria ser admitido ou, melhor, deveria inexistir qualquer brecha ou abertura para que tais condutas conseguissem ser definitivamente praticadas ou até mesmo concretizadas. Para tanto, busca-se, mais ainda, uma fiscalização, responsabilização e transparência de atos praticados por agentes públicos, de modo a dirimir eventuais condutas imorais.

Nesse seguimento, e para melhor compreensão do tema em enfoque, há de se estabelecer seus conceitos, causas e drásticas consequências para todo um sistema e, em maior escala, para todo o funcionamento de um país.

A corrupção, nas palavras de Robert Klitgaard (1994, p.40), diz respeito ao interesse privado sendo posto em detrimento ao interesse público, quando as partes envolvidas, as chamadas corruptoras e corruptas, visam obter benefícios, não só econômicos, como sociais e políticos. Isto porque, há, intrinsecamente, o intuito de se obter vantagem econômica, atrelada à uma suposta influência política e social.

Em vista disso, Klitgaard conseguiu transformar o conceito de corrupção em uma fórmula básica e de fácil compreensão. Nessa fórmula, ele coloca inicialmente a palavra “monopólio”, a soma com “discricionariedade” e subtrai “transparência”, de forma a obter, como conclusão igual, a corrupção. Assim, observa-se que, para o autor, a corrupção é resultante de uma soma de dois fatores junto à ausência de um deles (KLITGAARD, 1994, p.40).

Em outras palavras, entende-se que há um monopólio geral, isto é, existe um monopólio econômico, político e social, somado à discricionariedade de agentes públicos, ou seja, uma certa liberdade na execução de atos ou tomada de decisão pelos agentes públicos, frente à ausência de uma transparência por parte do poder público para com os seus cidadãos, ditam circunstância perfeita para a flexibilização da fiscalização e, portanto, caminho propício para a ocorrência de tal ilícito (KLITGAARD, 1994, p.40).

Com tons mais nítidos, o professor Marcos Fernandes da Silva (2001, p.6), estabelece que a corrupção nada mais é do que

uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem (SILVA, 2001, p. 6).

Depreende-se, portanto, que a corrupção não esconde apenas uma intenção econômica, de se obter vantagem ou enriquecimento, através da sua função, por meio da facilidade de acesso aos bens públicos. Há, também, um viés econômico e social atrelado à esta finalidade.

Por esta ângulo, presume-se que a liberdade e a facilidade de atuação por aqueles detentores de poder, sem que estejam sendo controlados, fiscalizados ou, futuramente, serem responsabilizados – caso ocorra comprovação, outra questão difícil de se obter – mostra-se como um caminho favorável para tal prática, quando interesses privados, perpassados qualquer tipo de caráter ou controle, são postos frente às questões e finalidades coletivas.

Afinal, atribui-se à função dos agente públicos, a de prestar, primordialmente, serviços para toda uma população e, de forma lícita, receber o que lhe é de direito. E não o contrário, obter enriquecimento ilícito ou vantagem indevida, decorrente do cargo que ocupa, visto que

consegue, sem maiores controles exercidos, burlar todo um sistema político, quando a atividade corruptiva já está sendo amplamente e detidamente esquematizada.

Tais ocorrências são regidas por significativas motivações, dentre as quais podemos aferir a questão de que os funcionários públicos, muitas vezes diante do poder e das atribuições que possuem, se veem em desproporcional desvantagem financeira quando comparados as rendas de determinados agentes do setor privado. Logo, com a facilidade de esquematizar o pretendido, vez que é ineficaz o controle exercido entre os órgãos, este enche os olhos quando tem por intenção maior em sua vida a questão financeira (SILVA, 2001, p. 6).

Outra questão a ser suscitada é a institucionalização política combinada com a ineficácia dos mecanismos fiscalizadores existentes na sociedade. De igual modo, Samuel Huntington (1975, p.17) desenvolve que uma das causas que acarretam o problema da corrupção está ligada ao conjunto acima estabelecido. Isto porque, a partir do momento que ocorre uma modernização da estrutura estatal e dos processos existentes nele, há, imprescindivelmente, a necessidade de reestruturar e adaptar à nova realidade, as questões políticas, econômicas e sociais de toda a sociedade.

Dessa forma, compreende-se que a corrupção decorre, também, dessa falta de caminhar em conjunto, visto que a partir do momento em que ocorre uma modernização do estado, suas estruturas precisam, necessariamente, se readaptarem, de modo a coexistir em uma nova realidade.

Logo, a falta dessa política institucionalizada somado à ineficiência dos mecanismos de controle, frente à toda mudança gerada pelo modernismo estatal, acaba por fragilizar todo um sistema, que na teoria deveria estar rigidamente sustentado nas suas esferas públicas e privadas, e abre margem para a corrupção.

Por mais, afere-se, ainda, pela problemática do excesso de poder e da falta de ética e moralidade em uma sociedade rodeada por extremas desigualdades. Assim, o agente público dotado de poder, ao ver, com facilidade, a oportunidade de se obter dinheiro, sem a garantia de que será descoberto e, por conseguinte, responsabilizado drasticamente por tal ato, põe seus interesses particulares acima de qualquer valor moral e ético aprendido (HOPE, 1987, p.127-147).

Por fim, e como uma das causas principais, a necessidade de se mostrar sempre poderoso, com muita riqueza, recheado de influências, dotado de extremo poder e com sede de ter cada vez mais e mais, elucida o sangue brasileiro de querer tudo da maneira mais fácil e menos trabalhosa possível (FILGUEIRAS, 2006, p. 7).

Em cima de todo o exposto, por lógica, verifica-se que para toda causa à uma consequência. Diante de todas, das algumas causas elencadas acima, é possível observar que consequências drásticas ocorrem em nosso país, frente à vasta e rotineira quantidade de atos corruptos ocorridos.

Assim, registra-se, de antemão, que a principal consequência de tamanha corrupção que ocorre no Brasil é a fragilidade do sistema político brasileiro. Atrela-se, ainda, uma enorme insegurança, por parte dos cidadãos, para a forma de fiscalização e responsabilização daqueles que comentem tais atos. Para tanto, mostra-se, de suma importância, a presença de um instituto voltado à transparência, à fiscalização, à prestação de contas, à responsabilização por parte dos próprios cidadãos e não mais, só dos agentes públicos. Isto porque, “se a democracia efetiva pressupõe mecanismos de controle, a questão seguinte é saber quais são esses mecanismos no panorama brasileiro” (SCHAPIRO, 2016, p. 311-344).

Os sequenciais atos de corrupção tornam a sociedade fragilizada, tanto no que diz respeito aos seus ideais democráticos, quanto na confiança do cidadão na responsabilização dos envolvidos. Desse modo, há que se instituir soluções prévias para que se evite incontáveis atos lesivos e, por mais, que tente dificultar a execução dos mesmos.

Outro ponto crucial a ser desenvolvido é a questão da corrupção e da má governança serem fatores opostos às garantias fundamentais intrínsecas à um democracia. Nesse sentido, o professor Gustavo Senna, em uma de suas obras, ao introduzir sobre a confusão conceitual do fenômeno da corrupção, em sábias palavras expôs que “inegavelmente provoca vários efeitos deletérios na sociedade, incluindo a descrença, o desencanto e a falta de fé na democracia por parte dos cidadãos, cada vez mais descrentes na existência de um Estado de Direito” (SENNA, 2019, p.168)

Esse fenômeno guarda certa ligação com a desigualdade social presente em certo país. Em uma comparação rápida, afere-se que a Dinamarca o país que ocupa o primeiro lugar do

ranking apresentado pela Transparência Internacional, tendo, portanto, o melhor Índice de Percepção da Corrupção – IPC (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020) é apontado como um dos países em que menos existe desigualdade, ocupando a terceira colocação mundial, conforme medição constatada pelo índice de Gini, que mede a desigualdade social¹ (PÉCHY, 2020).

Em contrapartida, o Brasil apresenta um dos piores índices de IPC, como já anteriormente exposto e indicador de 89 calculado pelo coeficiente de Gini que, em uma escala de quanto maior a nota, maior o nível de desigualdade e concentração de renda.²

Dessa forma, em uma relação mais voltada aos direitos fundamentais, constata-se que o combate à corrupção tem intrínseca relação para com a garantia de princípios constitucionais, que são essenciais para o desenvolvimento de um Estado justo e democrático. Isto porque, em palavras mais claras,

no Brasil, do modelo de Estado Democrático de Direito, percebe-se de forma irrefutável que o combate à corrupção e a tutela da probidade administrativa são essenciais para que o Estado possa realizar seus objetivos estratégicos, inclusive para que faça valer também o princípio da igualdade, em especial a social, um dos mais importantes direitos fundamentais do constitucionalismo moderno, pois quando há um aumento da desigualdade a corrupção tende inexoravelmente a crescer, perpetuando o governo dos quem amam o poder e que, com suas práticas, são hábeis em se assenhoras dele. (SENNÁ, 2019, p.29).

E é por tal razão, que muitos autores defendem que essas situações são incompatíveis com os preceitos de uma democracia e, assim, jamais podem ser vistas e consideradas nesta forma de governo (SENNÁ, 2019, p. 29).

Assim,

¹ A Dinamarca é amplamente conhecida pelo seu estado de bem-estar generoso e suas políticas progressistas. Com um sistema tributário progressivo, dinamarqueses obtêm acesso igual à previdência social, saúde e educação – seu índice de Gini, que mede a desigualdade social, é de 24,9, o terceiro melhor do mundo. Sua marca registrada de “flexigurança”, combinação de flexibilidade e segurança, permite mobilidade entre postos de trabalho e amparo a cidadãos desempregados. O conceito se manifesta em indicadores como o altíssimo PIB per capita, de 59.822 dólares, e a taxa de pobreza de apenas 0,2% de pessoas vivendo com menos de 5,5 dólares por dia (anos-luz à frente do do Brasil, onde a proporção é de 20%). (PRIMEIRO mundo? Como a Dinamarca vai dismantelar comunidades de imigrantes: Plano habitacional que pretende acabar com supostas 'sociedades paralelas' vai demolir habitações e desalojar cerca de 11.000 dinamarqueses não-brancos. (PÉCHY, 2020)

² Entre 2019 e 2020, o indicador subiu de 88,2 para 89 no Brasil, em uma escala em que, quanto maior a nota, maiores a desigualdade e a concentração de renda. (ELIAS, 2021)

voltando a atenção para os dias atuais, é necessário cada vez mais conhecer e debater seriamente esse fenômeno que vem se revelando devastador para a democracia e os direitos humanos, ainda que possa ser apenas a ponta de um iceberg a indicar a existência de um problema muito mais profundo. (SENNA, 2019, p. 170).

Conclui-se, portanto, pela necessidade de se estabelecer meios cada vez mais eficazes para que se mitigue a problemática abarcada pela corrupção e o decorrente enfraquecimento do sistema político brasileiro.

2.1 O ENFRAQUECIMENTO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

O sistema político brasileiro funciona com base no modelo de república federativa presidencialista, no qual dispensa a necessidade de destrinchar, de forma profunda, as expressões postas. Em rápidas palavras, por república entende-se que o coletivo, o bem comum é posto acima de interesses individuais, particulares de determinados grupos ou classe, isto é, o governo é voltado para a vontade comum (BOBBIO, 1998, p. 1107).

O modelo é federativo, visto que sistema brasileiro é composto pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 1º *caput* CF/88) e, nesse viés, cada um possui autonomia política. Já o sistema de governo presidencialista, diz respeito ao fato de que existe a figura do Presidente e este desempenha tanto a função de Chefe de Governo, como a de Chefe de Estado. Se continuar nesse encadeamento do sistema brasileiro, chega-se na questão aqui já exposta dos três poderes existentes (art. 2º da CF/88).

Em âmbito nacional, os três poderes são exercidos pelo Congresso Nacional (Legislativo), pelo presidente da república (Executivo) e pelo Supremo Tribunal Federal (Judiciário). Em uma escala menor, por seus órgãos respectivos em cada Estado e município. Assim, perpassada esta noção introdutória do que vem a compor o sistema político brasileiro, veremos a seguir como este é significativamente afetado pela questão da corrupção.

Como demonstrado, as práticas de corrupção levam ao enfraquecimento das instituições e, portanto, da democracia brasileira. Isto porque, na concepção teórica, afere-se pela fragilidade do nosso sistema, visto que tal conduta é recorrente em nosso país. Como pensar pela estabilidade, rigidez e segurança do sistema político brasileiro ao mesmo tempo que nos

deparamos, mais do que imaginaríamos, com escândalos de corrupções envolvendo os próprios agentes defensores e autores dos interesses de toda uma população?

Basta uma simples reflexão acerca do embate entre esses dois enfoques trazidos – os princípios que regem a forma de governo democrática e a problemática da corrupção -, para compreender que a existência de uma não deveria ser sinônimo do outro. Percebe-se que ao fazer uma análise geral do sistema brasileiro, de sua estrutura e de como ele funciona, que este não preserva todos os princípios do Estado Democrático de Direito na sua integridade.

Falta muita transparência na relação poder público e cidadão - conforme os valores apresentados anteriormente em relação ao ranking do IPC promovido pela ONG Transparência Internacional³ -, prestação de conta, garantia de que os atos irregulares serão responsabilizados. Observa-se que preceitos basilares são constantemente violados em nosso país. Enquanto temos uma constituição federal que prevê diversas garantias e direitos, lida-se no cotidiano com o oposto do que deveria ser.

A questão aqui invocada viola princípios fundamentais e basilares que constituem nossa sociedade. O direito à informação de qualidade, à publicidade dos atos públicos, a garantia maior de igualdade à todos, a responsabilidade fiscal, os programas de anticorrupção, as formas de controle do estado e muito mais. A sensação é de que há muita positividade para pouca aplicação e eficiência e, por conseguinte, uma falsa sensação de democracia, visto que apesar de encontrar previsão normativa a realidade nos apresenta como rodeada de violações ou não observações ao disposto constitucionalmente.

Desse modo, e diante de tudo já desenvolvido, analisaremos a influência que o *accountability* tem e poderia, cada vez mais, ter para o fortalecimento da democracia brasileira. Além disso, há de se constatar que este instituto visa, ainda, dirimir as práticas corruptas, de modo a tornar o sistema brasileiro mais rígido em suas fiscalizações e responsabilizações, ao aumentar a transparência e participação popular.

³ Os índices apresentados pelo site da Transparência Internacional indicam que quanto mais um país se aproxima da pontuação 100, mais transparente é essa nação. Em contrapartida, na escala de 0 a 100, quanto mais próximo do 0, maior sua percepção de corrupção. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020)

3 O PODER PÚBLICO BRASILEIRO E AS SUAS FORMAS DE CONTROLE

O poder público brasileiro, que é composto pelos três poderes, sendo estes o Legislativo, Executivo e o Judiciário, trata-se do “conjunto dos órgãos por meio dos quais o Estado e outras pessoas públicas exercem suas funções específicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Como é de sua responsabilidade principal, e geral, exercer as atribuições estatais, este pode ser verificado, também, como poder de Estado, de modo a preservar a própria soberania.

Por mais, em seu todo pode ser visto como a personificação do governo, visto que é o próprio governo o responsável por exercer os trabalhos do Estado. Nesse sentido, o próprio Hely Lopes Meirelles (1978, p.38-39) fixou que “o governo significa a totalidade de órgãos representativos da soberania”.

Dessa forma, compreende-se que trata de relação entrelaçada, onde há os três poderes que compõem o Estado e esse Estado, na sua medida, é regido por um governo soberano. Assim, diante de rápida e simples exposição da composição do poder público brasileiro, ver-se-á a maneira pela qual esses órgãos exercem os determinados poderes e quais as formas existentes para que ocorra um maior controle de cada um deles, capazes de dirimir eventuais questões corruptivas.

Como visto acima, o poder público brasileiro é constituído por três poderes principais: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Sabido é que, para cada um desses poderes existe uma função principal (típicas) e outra função secundária (atípicas) (MORAES, 2007. p. 391). Esta, que por sua vez, pode ser compreendida com uma função “em comum”, entre todos esses poderes.

Equivocam-se aqueles que nunca imaginaram que a necessidade de repartir e distribuir as funções em uma sociedade, partiu de meras observações e análises sociais. Assim,

Foi observando as sociedades que os autores verificaram a existência de três funções básicas: uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a *executar, administrar, a dar* o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também aplicando

ato geral, mas com vistas a *solucionar controvérsias* entre os súditos e o Estado ou entre os próprio súditos. (TEMER, 2001, p. 118)

Nesse lógica, fácil fica compreender as funções típicas do Legislativo, Executivo e Judiciário que, evidentemente, são, respectivamente, a de legislar, executar e julgar. Desse modo, cumpre esclarecer que a tripartição dos poderes estabelece a distinção das funções em face dos órgãos que as desempenhariam e nada se atrela ao fato de que esses funcionam de forma isolada. Pelo contrário, os três poderes funcionam em conjunto e, na realidade, são chamados de poder *uno*, por se tratar de uma unidade, que representa uma característica do Estado (TEMER, 2001, p.118).

Esclarece, portanto, José Afonso da Silva (2002, p. 506) que “cumpre, em primeiro lugar, não confundir distinção de funções do poder com divisão ou separação de poderes, embora entre ambos haja uma conexão necessária.” Sendo assim, a tripartição tem relação com o acima explicado: há uma distinção das funções exercidas pelos poderes.

Ultrapassada essas questões iniciais, adentrar-se-á, principalmente, nas funções em comum desempenhadas por cada um dos poderes, tidas como as funções atípicas. Função em comum, dado ao fato de que apesar de cada um exercer, na sua maneira este encargo secundário, a finalidade é basicamente a mesma: a de exercer o juízo de fiscalização de outro poder.

Isto porque, a partir do momento em que dá abertura para determinado poder exercer suas funções e atribuições sem que haja uma devida fiscalização da sua atividade, incorremos em uma certa insegurança operacional e jurídica. Nessa linha de raciocínio, toma-se como cerne para o estudo aqui desenvolvido, a importância de uma fiscalização “alheia”, para que ocorra uma correta aplicação e uma garantia de que interesses internos ou privados não estejam sendo postos frente ao intuito maior: o coletivo, público.

Há de se destacar, de forma primordial, a função atípica do Poder Legislativo, de exercer fiscalização dos atos do Poder Executivo e da administração pública. Assim, “é competência derivada da ideia segundo a qual os atos da administração pública devem ser acompanhados e fiscalizados pelo povo” (TEMER, 2001, p. 132).

Seguindo esta lógica, entra-se na seara das formas de controle do poder público, mediante a indispensável necessidade de se obter uma fiscalização dos atos dos órgãos que o compõe, a

fim de que garanta a transparência do exercício das funções destinadas aos cidadãos e preserve o regime democrático. Isto porque,

Se a democracia efetiva pressupõe mecanismos de controle, a questão seguinte é saber quais são esses mecanismos no panorama brasileiro. A resposta a essa questão demanda uma releitura da forma com que o direito administrativo convencional concebe tais mecanismos. (SCHAPIRO, 2016, p. 311-344)

Diante disso, cumpre esclarecer que existem inúmeras formas de controle dos atos públicos e a intenção aqui não é a de expor cada uma dessas formas e, por conseguinte, detalha-las. De maneira oposta, explanar-se-á, de forma geral, algumas formas de controle, de modo a conseguir alcançar e adequar ao que o presente estudo busca.

À vista disso, Bovens, Schillemans e Hart (*apud* SCHAPIRO, 2016, p. 311-344)

descrevem os mecanismos de controle como uma relação estabelecida entre um ator (autoridade), um fórum de responsabilização e um objetivo (conteúdo do controle). Assim, o controle pode se voltar a monitorar o respeito às preferências dos cidadãos, pode se relacionar à prevenção contra a corrupção e o abuso de poder, ou pode ainda estruturar um mecanismo procedimental, assentado em um processo de interação e aprendizado entre as agências de Estado (atores responsáveis e fóruns responsabilizadores).

Para tanto, existem os mecanismos, conforme a origem, de controle internos, externos e popular, da administração pública. O primeiro, previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, diz respeito, logicamente, ao controle realizado por órgão de mesmo poder, exercido dentro do próprio âmbito, isto é, pode ser praticado por um órgão que possui a mesma hierarquia ou pode, também, por exemplo, ser atuado pela administração direta em face da indireta.

Já o controle externo é aquele exercido através de um poder sobre o outro, ou seja, quando o Poder Legislativo exerce juízo de fiscalização dos atos administrativos do Poder Executivo. Nesse caso, conforme previsão constitucional do art. 71, quem tem competência para realizar o controle externo é o Congresso Nacional. Logo, o Congresso Nacional realiza o controle dos atos do Poder Executivo.

O controle popular, por sua vez, é o exercido pela própria população, por meio dos cidadãos atuantes. Nesse sentido, este é configurado a partir do momento em que os cidadãos buscam

verificar os atos administrativos e suas respectivas (ir)regularidades. Como exemplo, temos a propositura de ações populares ou até denúncias perante o TCU (art. 74, §2º da CF/88).

Ocorre que, mesmo existindo várias formas de controle do poder público, subdividas em classificações distintas, de modo a abranger uma maior fiscalização, vê-se a problemática de que o exercício controlador do poder público é, em sua maioria ou completude, realizado pelos seus próprios órgãos, sem muita atuação da própria população. Assim, como já exaustivamente dito anteriormente, há, de forma imprescindível, que ocorra uma maior aproximação dos cidadãos para com os atos do governo.

Dessa forma, ocorrerá, concomitantemente, uma maior participação popular, transparência dos atos públicos, diminuição de eventuais tentativas de corrupção e, portanto, uma maior seguridade e garantia dos preceitos constitucionais, como o de acesso à informação, publicidade, responsabilização por atos cometidos, prestação de contas. Isso tudo conglomerado em uma sociedade é a concretização de que o regime democrático está não só sendo respeitado como realmente preservado.

Portanto, mostra-se de suma importância explorar o que vem a ser o instituto do *accountability*, como uma das formas de controle, fiscalização, transparência e prestação de contas para com os atos públicos.

4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO *ACCOUNTABILITY*

Muito se fala sobre a dificuldade de encontrar um conceito estrito sobre o que é ou vem a ser o *Accountability*. Debate este constante, devido a vasta quantidade de palavras ou conjunto de palavras que traduzem este novo instituto, bem como todas as dimensões que o engloba. Esta expressão, apesar de possuir um significado dada a sua tradução livre, permeia várias acepções, para que, em sua totalidade, compreenda-se o que este instituto visa atingir.

Nesse sentido, nota-se que não há apenas um conceito para este instituto. Na realidade, é o conjunto de diversas palavras que irão formar qual é a ideia acoplada na expressão *accountability*. Apesar de expor sobre a vasta quantidade de significados que este instituto pode vir a traduzir, este estudo demonstrará que não existe vagueza no seu conceito, tampouco abertura para livre interpretação.

A partir dos termos tidos como responsabilização, transparência, controle, fiscalização, eficiência, proatividade, até prestação de contas, decorrentes da própria tradução livre da palavra, a ideia da *accountability* vai se firmando e, por conseguinte, a forma como ela será explorada. Para tanto, este estudo busca delimitar esta vasta quantidade de palavras que a compõe, de modo a entender qual ideia busca-se apresentar.

Ademais, entrar-se-á, de maneira abrangente ao tema, nas dimensões ou, melhor, vertentes existentes, no que diz respeito ao instituto do *Accountability*. Neste tocante, há de se expor que existem três dimensões voltadas ao entendimento do que pode vir a ser este mecanismo e, por mais, em quais aspectos este pode vir a abarcar e/ou atingir.

Assim, as três formas de *accountability* que existem são: a horizontal, a vertical e a social. Feito este panorama geral, destrincharemos em tópicos seguintes o que cada uma dessas espécies tem como foco central. À vista disso, há de se aprofundar nessas três vertentes, de modo a trazer clareza no que cada uma delas tem por finalidade.

4.1 DELIMITANDO O CONCEITO DO *ACCOUNTABILITY*

Como já introduzido em tópico anterior, há certa dificuldade de se estabelecer um único conceito para o instituto do *accountability*. Tendo isto em vista, buscaremos no decorrer deste escrito delimitar tal conceito, para que uma vez delimitado e fixado, torne-se mais fácil o entendimento e o posterior desenvolvimento do que pretende-se chegar.

Perpassada esta análise inicial, entrar-se-á no campo de atuação deste novo instituto. Se no próprio conceito de *accountability* encontra-se a palavra fiscalização, por lógica entende-se que será através, também, deste mecanismo que o poder público e todos os seus atos serão fiscalizados, a fim de que se obtenha um maior controle dos órgãos e, conseqüentemente, do sistema político brasileiro. Isto porque, nada melhor do que fundir a transparência na prestação de contas e a decorrente fiscalização de todas as esferas públicas, para se obter uma maior acessibilidade da população para com os atos do governo, diante de tamanha clareza e publicidade garantida.

De início, e como principal conceito, exploraremos o que vem a ser ou, melhor, como aqui será utilizada a ideia de *accountability*. Este, como já dito em tópico primeiro, é um termo difícil de ser conceituado, visto que, em decorrência de suas dimensões, focos, finalidades, vem a possuir distintos conceitos.

Em resumo e em sábias palavras, Spinoza (2012, p.16) explora que o *accountability* nada mais é que o controle, a fiscalização, a responsabilização e a prestação de contas. Aliás, para o autor, o termo mais correto e utilizado é o de “prestação de contas”.

Ao tratarmos do *accountability*, além de surgirem as palavras mencionadas acima, visualiza-se, muito, o termo da transparência. Nesse sentido, há de expor, também, de forma vinculada ao termo anteriormente conceituado, o que é definido por transparência. Nas palavras de Michener e Bersch (2013), que se basearam no texto “Conceptualizing accountability”, o conceito de transparência é construído a partir da junção de dois elementos principais, o da visibilidade e o da inferabilidade.

A visibilidade seria retratada como a facilidade de encontrar dados e, em conjunto, de obter as informações. A inferibilidade, por sua vez, diz respeito a capacidade de tirar conclusões por meio desses dados visualizados (MICHENER; BERSCH *apud* RODRIGUES, 2020, p. 237-253). Assim, entende-se que abarcar esses dois termos para se chegar a um conceito mais concreto do que é a transparência, dentro do contexto do *accountability*, é um facilitador para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Com efeito, ao estabelecer linhas congruentes entre esses termos, verifica-se que eles funcionam tanto de forma independente, como possuem intrínseca relação. Dessa forma, se feita uma ligação entre o discorrido acima, conclui-se que quanto maior é a capacidade de se visualizar um dado e tirar conclusões em cima disso, mais transparente é a forma como a informação foi passada. E, por conseguinte, quanto mais transparente a informação, mais fácil dela ser controlada, fiscalizada.

Em outras palavras, “verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado.” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368). Assim, na concepção de Frederich Moscher (*apud* CAMPOS, 1990, p. 33), “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades”.

Nesse sentido, há de supor que para aqueles que possuem certas responsabilidades, devido a função que exercem e as atribuições que possuem, para com o outro, precisam estar sujeitos à responsabilização por este papel desenvolvido. Isto é, há a necessidade de demonstrar que obtiveram resultados ou vieram a atingir o planejado. Caso assim não seja, responsabiliza-se.

Nessa perspectiva, adota-se a ideia desenvolvida por Andreas Schedler (1999, 14-28), ao ponderar que para se obter eficácia em um governo *accountable*⁴ é necessária a presença de três elementos primordiais: informação, justificação e punição. Isto porque, a partir do

⁴Para o autor, *accountable*, por uma definição enciclopédica, é “a capacidade de garantir que os funcionários do Governo sejam responsáveis por suas ações”. Ahamos que isso fornece um ponto de partida válido. A noção de responsabilização indica que prestar contas a alguém implica a obrigação de responder a perguntas desagradáveis e, vice-versa, que responsabilizar alguém implica a oportunidade de fazer perguntas incômodas (...Especialmente em contextos políticos, os agentes responsáveis têm que responder não apenas pelo que fizeram (responsabilização retrospectiva ou *ex post*), mas também pelo que planejam fazer (responsabilização prospectiva ou *ex ante*). (SCHEDLER, 1999, p. 14)

momento em que há prestação clara de informação, conjuntamente com a motivação pelo qual tal ato está sendo realizado, acoplada a ideia de que para todo ato há certa responsabilização, traz-se à tona a ideia de dirimir eventuais corrupções, de modo a estreitar o regime democrático estabelecido.

Sendo assim, Adam Przeworski (*apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368) sabiamente leciona em sua obra “Reforma do Estado e administração pública gerencial”, a ideia de que

os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições. (PRZEWORSKI *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368).

Posto isso, há de se avançar ao desenvolvimento das dimensões existentes acerca do instituto aqui invocado, tendo como base a definição de *accountability* trazida por Spinoza, que vem a ser a ideia de que há a necessidade de constante exercício de controle, fiscalização pela população no geral e, portanto, responsabilização e prestação de contas em face dos agentes públicos, de atos cometidos.

4.2 OS TIPOS DE ACCOUNTABILITY

O estudo do instituto do *accountability* deve vir acoplado ao entendimento das dimensões existentes. Isto porque, tão somente a compreensão do que vem a ser o conceito deste viés fiscalizador não nos leva à significativas conclusões. Há, portanto, a necessidade de observar qual o enfoque será dado, para que a pesquisa seja direcionada e encaminhada para determinadas análises e desenvolvimentos conclusivos.

Assim, como já introduzido anteriormente, as três dimensões existentes dizem respeito ao enfoque dado por este instituto. Este enfoque pode ser em sua dimensão horizontal, vertical ou social, como veremos brevemente a seguir.

O primeiro vem a ser, como já se imagina pelo pouco que sabemos em relação a esta palavra, a forma de controle exercida de forma mais linear, com um mesmo nível de poder. A segunda

dimensão, esta tida como a vertical, ao contrário do que se entende pela forma nivelada da anterior, estabelece uma questão mais hierárquica e desnivelada, na qual encontraremos diferentes instâncias e formas de poder. Já a última, possui relação com um entendimento mais social, voltado para a sociedade. Neste caso, vemos uma forma democrática de exercício de controle e poder, voltada para os cidadãos.

Dessa forma, aprofundaremos nos tópicos seguintes cada uma das vertentes vinculadas ao *accountability*, com a devida finalidade de estabelecer qual seria a melhor forma de atuação e controle, sob à luz deste instituto.

4.2.1 O *accountability* horizontal

De início, há de expor, em rápidas palavras, que a dimensão horizontal do *accountability* diz respeito ao controle que é realizado pelos poderes estatais e, também, por outras instituições que tem como finalidade fiscalizar e punir (O'DONNELL, 1991, p.33). Inclusive, para o referido autor, o instituto do *accountability* possui natureza bidimensional, ao contrário do aqui veremos, vez que só desenvolve suas dimensões horizontal e vertical.

Para tanto, este estabelece que esta natureza tem a ver com a classificação que é dada, “de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo” (O'DONNELL *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368). Assim, o autor estabelece que a dimensão horizontal deste instituto diz respeito

às agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368).

E, por conseguinte, para cada dimensão há os atores que participam deste processo. Nesse sentido, os mecanismos tidos nesta dimensão “são as instituições clássicas das poliarquias, a saber: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368).

Dito isso, compreende-se que a dimensão horizontal do *accountability* é caracterizada pela ação fiscalizatória dos três poderes, que estão em um mesmo nível de atuação, cada um com suas respectivas funções e atribuições, tendo como responsabilidade em comum exercer um juízo de fiscalização de um para o outro.

4.2.2 O *accountability* vertical

A dimensão vertical do *accountability* vem a ser identificada no seu próprio entender através da palavra, isto é, há uma questão de hierarquia e de instância de poderes diferenciada. Isto porque, ao contrário do que vimos em tópico anterior, no qual era identificado por uma dimensão linear, onde os poderes ocupam um mesmo nível, nesta em questão há certa verticalidade.

Nas palavras de O'Donnell, o *accountability* vertical mostra-se como a forma com que os cidadãos exercem o seu direito de participação quanto à escolha daqueles que irão governá-los (O'DONNELL *apud* CARNEIRO, 2004, p. 4). Sendo assim, esta dimensão ocorrerá em duas situações: no momento pelo qual o eleitor ao votar em um determinado representante espera dele ações que potencializem os interesses da população e, também, quando o representante estabelece um conjunto de políticas que julga ser imprescindível para que ocorra a reeleição (VIEIRA, 2005, p.612).

Ainda, alguns autores, como Shugart, Moreno e Crisp entendem a ideia de *accountability* apenas em sua versão vertical, tendo em vista que é nesta dimensão que pode-se depreender a relação principal em um sistema político, na qual é regida entre um eleitor e um eleito (SHUGART; MORENO; CRISP *apud* MARIA, 2010, p. 27-40). Há de se destacar, ainda, que o principal enfoque do *accountability* vertical está relacionado às eleições. Isto porque, através deste instituto específico ocorre um controle maior dos agentes públicos por meio dos cidadãos.

Nesse caso, o controle das ações desempenhados por aqueles que são eleitos e governam é exercido pelos cidadãos. Logo, conclui-se que nesta dimensão o foco está voltado para a relação entre eleitor e mandatário.

4.2.3 O *accountability* societal ou social

A dimensão social, por sua vez, engloba tanto a sociedade civil, como forma de facilitar a fiscalização, de modo a suprimir lacunas, decorrentes de ineficácias de políticas públicas, presentes nos mecanismos constitucionais e eleitorais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 287-288), bem como entidades sociais, sejam as associações, os sindicatos, as ONG's, a mídia, que objetivam investigar e denunciar os abusos cometidos e, assim, cobram responsabilização (PALUDO, 2010, p.150).

Um dos pontos cernes para o presente estudo e que está atrelado à dimensão aqui trabalhada diz respeito ao fato de que pelo aspecto social deste instituto é possível observar significativa aproximação e participação das minorias. E, ainda, uma maior atenção para as causas sociais advindas e que não possuem os devidos olhos e voz, ao qual necessariamente deveriam durante o período eleitoral.

Nesse sentido, pregoa Mario Schapiro acerca da necessidade de efetiva representação, de modo ao qual o representante realmente cumpre com o prometido e, caso contrário, há certa responsabilização. Assim,

Em primeiro lugar, em razão de adversidades da conjuntura, as opções estabelecidas em uma eleição não são garantia de que o mandato estipulado pelos vitoriosos será cumprido em sua inteireza (PRZEWORSKI *apud* SCHAPIRO, 2016, p.311-344).

Seguindo a mesma linha de raciocínio,

os debates eleitorais não são capazes de percorrer um amplo leque de temas, como, por exemplo, aqueles dados a uma maior densidade técnica. Em suma, pode haver na relação entre o eleitor e o governante um potencial custo de agência, isto é, uma possível deficiência de representação. Do ponto de vista do controle, a eleição pode não garantir as punições e as premiações condizentes. (SCHAPIRO, 2016, p. 311-344)

Como é de conhecimento, essas minorias marginalizadas, acabam por ter pouca representatividade no período compreendido acima e, assim, deixam de ocupar espaços importantes nas esferas do poder público. Dessa maneira, com uma maior aproximação e participação dessas minorias, há, portanto, maiores sugestões e busca por soluções decorrentes de deficiências e falhas encontradas nas políticas voltadas, teoricamente, para a

representação destes. Afinal, nada melhor que o próprio núcleo para detectar as falhas e, assim, conseguir sugerir ou até mesmo, propriamente, solucionar as questões que deveriam estar exercendo devida representação e cumprindo com determinada finalidade, mas, na realidade, é recheada de ineficácias não observadas ou negligenciadas.

Nesse sentido, busca-se dar voz social àqueles que vivem marginalizados e à mercê dos que detém a maior parte do poder e que por este motivo acabam por colocar seus interesses sempre em primeira mão. À vista disso, questões que, comumente são “deixadas de lado”, por falta de representação, passam a ter maior espaço e voz.

Logo, diante de todo o aqui exposto, observa-se o significativo viés democrático que o *accountability* social, também, possui, de modo a aproximar e se adequar ao estudo que aqui pretende-se atingir e levar. Isto porque, essa específica dimensão tem como principal ponto a necessidade de abrir espaço para o cidadão, a fim de que ocorra uma maior aproximação e participação de toda a população, para que detenha o poder de exercer fiscalização e controle das políticas tão prometidas e que são, na maioria das vezes, coberta por promessas, mas recheadas de ineficácias.

Dessa forma, compreende-se pela importância desta dimensão, uma vez que o controle é exercido, constantemente, pelos cidadãos, individuais ou coletivamente, por meio de seus grupos populares e, assim, há uma fiscalização mais próxima das condutas dos agentes públicos e, por conseguinte, uma maior aproximação da população para com os entes e funcionários públicos, de modo a evidenciar o fortalecimento da democracia pretendido.

Assim sendo, a tendência que ocorre com essa maior aproximação entre o povo e o agente público é a de, além de uma fiscalização mais próxima, há, logicamente, uma maior sensação de responsabilização dos agentes pelo exercício de suas funções, de modo a otimizar, evidentemente, ocorrências de corrupções ou ineficácias governamentais. Portanto, cria-se uma cultura – importante – de transparência e prestação de contas, ao passo que existe uma maior cobrança, diante de constante fiscalização por todos os setores de uma sociedade.

4.3 ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O *ACCOUNTABILITY* E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa, como vimos no primeiro capítulo desenvolvido, é caracterizada pelo equilíbrio existente entre o viés democrático direto e o representativo (indireto). Desse modo, configura-se como aquela democracia mais concreta em sua ideologia de relação para com o povo, visto que há uma maior participação e influência de todos os cidadãos.

Isto porque, a partir do momento em que mesmo existindo representantes em uma sociedade, haja vista a necessidade de concentração do poder, ao passo que sua dispersão acaba por formar uma desorganização da comunidade, a tomada de poder, por mais que seja realizada por representantes, passa pelo crivo de toda a população. Dessa maneira, obtém-se não só uma maior participação de toda a população, como uma maior certeza de que seus interesses serão efetivamente resguardados ou concretizados.

Nesse viés,

é preciso, portanto, repensar o processo de democracia brasileira, não apenas fortalecendo os mecanismos institucionais de participação direta, já expressos na Constituição, mas também incentivar os mecanismos não-institucionais, como os debates públicos e a interação entre a sociedade e os Governos. (CHAI; ALMEIDA, 2016, p. 215-238).

Seguindo por esta lógica de maior participação e aproximação da população, como um todo, das questões e decisões políticas, constata-se que o instituto do *accountability*, que tem como finalidade uma maior transparência, prestação de contas, responsabilização e controle entre as esferas da sociedade, isto é, partindo do agente público para com os cidadãos, é uma das formas de maior fortalecimento e concretude de uma sociedade democrática e que preza por todos os valores regidos nessa forma de governo.

Em sentido mais claro, Mario G. Schapiro (2016, p. 311-344) expõe que:

Tomando a democracia na forma discutida por Dahl (1971, p. 1-16), isto é, como um regime assentado nas possibilidades de participação e de oposição, e em que o governo é responsivo às preferências dos cidadãos, os controles das ações de governo são mecanismos constitutivos de seu funcionamento. É por meio desses controles que os cidadãos são capazes de garantir maior aderência dos governos às

suas opções políticas. É também por meio desses mecanismos que são garantidos os direitos de oposição e de contestação às decisões do governo vigente.

Neste viés, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII (BRASIL, 2018), prevê o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Através da leitura do referido artigo, pode-se entender que é direito de todos receber, por parte dos órgãos públicos, informações que sejam de seu interesse, particular, coletivo ou geral. Por esta lógica, percebe-se que no respectivo inciso conseguimos identificar a garantia quanto ao acesso à informação e a responsabilidade que, em caso de não cumprido o aspecto legal que determina o prazo, incidirá.

Por mais, encontra-se, também, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a disposição no que tange o dever da Administração Pública em obedecer aos princípios ali previstos, dando um maior destaque ao princípio da publicidade. Ainda em relação a este artigo, nota-se que o parágrafo 3º disciplina sobre as formas de participação do usuário, seja esta realizada direta ou indiretamente.

Ao avançar neste dispositivo, há menção quanto ao acesso dos usuários aos registros administrativos e as informações acerca de atos de governo (art. 37, §3º, II CF/88), que remete ao inciso XXXII do art. 5º, por relacionar e garantir o acesso à informação.

Aprimorando a exposição dos dispositivos constitucionais que preveem a garantia do acesso à informação e reforça o aspecto transparente, no qual os órgãos públicos têm o dever de utilizar, o § 2º do art. 216 indica à quem cabe a providência de franquear a consulta, quando a esta for necessária.

Agora em um aspecto infraconstitucional, depreende-se da Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, que esta vem para regulamentar o direito básico de

acesso, pelos cidadãos, às informações públicas, de modo a reafirmar a indispensabilidade da transparência. Esta lei, ao regulamentar o mencionado direito constitucional, veio como forma de consolidar e fortalecer o regime democrático brasileiro, tendo em vista que promove a transparência e, portanto, facilita o controle.

Em outras palavras,

A Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) estabelece um marco regulatório que dá operatividade ao dever de publicidade da administração pública, inscrito no art. 37 da Constituição Federal. Ao estipular procedimentos de acesso e definir critérios de sigilo para as informações, a lei inverte o ônus da transparência, atribuindo à administração pública o dever de justificar a eventual recusa em prestar as informações solicitadas. Cria assim um mecanismo de controle liberal do Estado, voltado a dotar o cidadão de ferramentas para obter informações públicas que sejam de seu interesse. O manuseio desse instrumento, no entanto, pode ser cooperativo com as finalidades dos controles democrático e republicano. Ao favorecer a circulação de informação, tende a fornecer insumos para um acompanhamento qualificado das opções de política do governo. Com isso, se por razões institucionais, o Congresso não desempenha satisfatoriamente o seu trabalho de “patrulha de polícia” do Executivo, a Lei de Acesso à Informação, ao garantir transparência, pode amplificar os controles democráticos a cargo da esfera pública. Pelas mesmas razões, pode estimular a constituição de ferramentas que levem a escolhas políticas mais consistentes. (SCHAPIRO, 2016, p. 311-344)

Dito isso e com base na sequência de artigos constitucionais evidenciada e, ainda, a respectiva lei que reafirma a garantia do acesso à informação, contempla-se pela vasta previsão relacionada ao acesso à informação que é garantido a todos e, dessa maneira, tem de ser, cada vez mais, usufruída e cobrada.

Acrescenta-se à finalidade da pesquisa aqui pretendida, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar nº 131/2009, esta que aditiva o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e evidencia a transparência pública. A primeira, traz em um de seus capítulos, o tema “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, enumerado do artigo 48 ao artigo 59. Estas, de uma forma mais restringida aos municípios, estabelecem a obrigação de divulgação de informações acerca dos orçamentos e das questões financeiras por meios eletrônicos.

Dessa forma, demonstra-se que disposições, fundamentos e previsões legais e constitucionais não faltam, seja no quesito transparência, seja na publicidade ou, ainda, de acesso à informação. Assim sendo, diante de vasta completude legal, mostra-se de suma importância, a aplicação desses preceitos como base para exigir o que é de direito.

Diante de tudo exposto, há de se observar a relação de influência entre o *accountability* e o fortalecimento da democracia participativa. Isto porque, ambos os conceitos abarcam a necessidade de ocorrer uma maior participação popular, através da aproximação entre representantes e representados.

Assim, como bem expos Adriano Pedra (2012, p. 160), “A democracia representativa precisou evoluir. E evoluiu através da adoção de institutos e instrumentos que restituíram ao povo alguma participação direta na gestão da coisa pública e na fiscalização de seus representantes.”

A participação direta do povo e a fiscalização de seus representantes dialogam com a noção de democracia representativa. Trata-se, assim, da essência do que pode ser compreendido como o instituto do *accountability*, considerando que este remete, como visto, à necessária transparência, vez que este, em seu conceito mais amplo traz a ideia de maior transparência dos atos públicos, uma maior prestação de contas, bem como uma devida responsabilização dos agentes para com as tomadas de decisões.

Logo, observa-se a relação existente entre o instituto do *accountability* em uma sociedade, de modo a este ser um mecanismo caracterizado pelo fortalecimento de um regime democrático. Isto porque, mesmo tendo passado tanto tempo para a fixação do conceito desse instituto, conseguiu-se verificar a intercessão contida na essência de suas ideias. Assim,

Vinte anos se passaram desde que Anna Maria Campos expôs sua angústia sobre a ausência do conceito e, conseqüentemente, de uma palavra que, no dicionário da língua portuguesa, traduzisse com perfeição o significado de *accountability*. Na oportunidade, a estudiosa indicou que a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais. (CAMPOS *apud* PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368)

Neste contexto, indaga-se qual futuro estaria reservado para a democracia participativa sem a inestimável contribuição do *accountability*? Parece, diante de tudo o que já trazido e discutido que os valores intrínsecos possuem tamanha relação que adequa-se a concretização ou rigidez de um, com a existência e aplicação do outro.

Nesse viés, é clarividente a necessidade de exercício cada vez mais constante de controle dos atos públicos e, ainda, de suma importância que esses controles sejam realizados, também, pelo povo, de modo a ampliar a participação popular e encontrar a sensação de que o exercício democrático está sendo efetivamente garantido. Precisamente, como bem definiu Luís Felipe Miguel (2005, p. 25-38),

A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: accountability. Isso se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (accountability horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (accountability vertical). O ponto culminante da accountability vertical é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria accountability.

À toda esta ideia nos remete o princípio da soberania popular, positivado no inciso I do art.1º da nossa Carta Magna, visto que esse princípio estabelece

a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na mera formação das instituições representativas. É preciso implementar a democracia como modo de gestão da coisa pública, não se limitando a ser meio de escolha de representantes que, na maioria das vezes, comportam-se de maneira desvinculada da vontade dos representantes. (PEDRA, 2012, p.161).

Portanto, é necessário firmar a importância de assegurar os direitos expostos acima, como buscar, cada vez mais, a transparência por parte dos órgãos públicos, seus gestores e suas atividades, em prol de um maior fortalecimento da democracia brasileira e de seu sistema político. Com base nisso, afirma O'Donnell (*apud* SCHAPIRO, 2016, p. 311-344) que no campo da ciência política o *accountability* é organizado segundo três missões:

o controle para garantir as preferências da maioria; o controle liberal, voltado a preservar as liberdades individuais; e o controle republicano, cuja finalidade é assegurar qualidade na gestão administrativa. Essas funções advêm da já descrita leitura (...) sobre as matrizes fundadoras de uma democracia real, que não se esgota na noção de um governo de maioria.

Posto isso, conclui-se pela substancial conjuntura de termos e referências para entender a influência que a transparência de informações, a prestação de contas, a responsabilização, o controle, ou seja, um mecanismo fiscalizador tem sobre todo um regime democrático, de forma a não só fortalecê-lo, como garantir um sistema político mais probo e eficiente, de

modo a ofertar maior clareza e acessibilidade à toda sociedade, aumentando, ainda, a participação popular.

4.4 O *ACCOUNTABILITY* COMO INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Para a conclusão de todo o trabalho até aqui desenvolvido, é de suma importância estabelecer, após traçada toda a intercessão existente entre o instituto em foco e a forma de democracia participativa, a necessidade de implementação do *accountability* como forma de fiscalização do poder público e, por conseguinte, dos atos de seus agentes, de modo a aproximar a população dos seus governantes. Assim,

Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368)

Logo, muito se percebe que, apesar de existir muitas formas de controle do Estado e, concomitantemente, dos agentes, há ainda muita ocorrência de práticas ilegais e condutas ilícitas desses órgãos e atores. Para tanto, é imprescindível uma efetiva responsabilização desses para com o que é esperado.

Por mais, com essa maior fiscalização dos agentes públicos e uma certeza quanto à responsabilização por seus atos, compreende-se por uma maior rigidez e dificuldade na prática de eventuais corrupções, de forma a trazer uma maior segurança para toda uma população, afastando, assim, a sensação de fragilidade institucional.

Dessa forma, utiliza-se do *accountability* como mais uma forma de controle social, mas, dessa vez, realizada pelos próprios cidadãos, de modo a garantir e resguardar todos os seus direitos, com base em todos os princípios e normas já aqui expostas. Ademais, coloca-se em evidência a sensação de que existe sim um regime democrático, capaz de atestar a participação popular e uma atuação mais direta, de parcela da sociedade pouco representada pelos mandatários eleitos. Desse jeito,

Em vez de mover-nos da *accountability* procedimental⁵ para a de desempenho⁶, poderíamos encorajar a *accountability* procedimental, talvez a tornando menos relativa a decisões que já foram tomadas e mais relativa a cidadãos tornando pessoas fiscalizáveis durante os processos de tomadas de decisões. Em vez de apelar para a falácia do conhecimento técnico, poderíamos explorar a possibilidade de um envolvimento e de um controle mais direto pelos cidadãos por meio da formação e da implementação de políticas públicas; poderíamos defender conceitos mais plurais e participativos de democracia. (BEVIR, 2011, p. 103-114)

Por este ângulo, mostra-se, de forma clarividente, que o conjunto composto por uma transparência e prestação de contas por parte do poder público, uma maior atuação e participação dos cidadãos, frente a um sistema político mais rígido e seguro, é a equação ideal para se garantir que o regime democrática é realmente aferido e operante. Assim, Érika Pegado e Erivaldo Barbosa (2014, p. 49-70) acolhem “a ideia de que, na busca da plena democracia, o exercício da cidadania pode ser focado na descentralização do poder estatal e sua formatação tradicional.”

Logo, percebe-se que a transparência, para além de um instrumento de combate à corrupção, esta se mostra, principalmente, como uma ferramenta fundamental para a relação entre governantes e governados. Isto porque,

quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos recursos públicos. E somente de posse dessas informações os cidadãos poderão escolher melhor seus representantes (BAIRRAL; COUTINHO; ALVES, 2015, p. 646).

Desse modo, compreende-se que é indispensável, para a prevenção de atos de corrupção e, por consequência, a preservação de uma estrutura idealizada sob o modelo de democracia, colocar o povo em uma posição de inteira ciência dos deveres e obrigações dos agentes públicos, para que essa transparência e prestação possa abrir espaço para que exerçam um maior controle do que ocorre no governo. Isto porque, como bem relatou a ilustríssima Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (*apud* SENNA, 2019, p. 146),

nota-se, afinal, que a cidadania hoje não concebida não tem a sua justificação apenas na sensibilidade política do próprio cidadão, na sua demanda de maior participação, mas também no pleito do próprio Estado. Este descobriu-se incapaz de, sozinho,

⁵ Nesse viés, o *accountability* procedimental possui relação com à prática da gestão interna (KALDOR, 2003, p.5-27).

⁶ Já no *accountability* de desempenho, identifica-se a “legitimidade primariamente com a satisfação dos dirigentes com os resultados, desviando-se desse modo dos problema que as novas teorias da governança associaram à *accountability* procedimental.” (BEVIR, 2011, p.103-114)

sem o cidadão, exercer as suas funções de maneira efetiva e eficaz de modo a guardar legitimidade de suas ações. (...) Descobriu o Estado que, para fazer face às demandas, para resistir às pressões dos grupos econômicos poderosíssimos, para fazer transparentes os motivos verdadeiros de suas ações, para mostrar a todos os cidadãos os reais interesses dos diferentes grupos da própria sociedade, era imprescindível contar com a presença de todos os membros da sociedade política. Os governantes e os administradores públicos tomaram ciência de sua indefectível capacidade de resolver todos os problemas postos e havidos na sociedade sem a participação dela mesma. Os papéis nos quais se inscrevem as leis não bastaram, como se viu pelos séculos afora, para garantir a legitimidade das ações de poder, nem mesmo a legitimidade do próprio poder. A cidadania transpôs-se à condição de elemento de legitimidade e também de eficácia do poder político. Mas também se tornou de deveres políticos para os indivíduos que vivem na sociedade.

Portanto, assimilar o termo *accountability* e a toda a ideia intrínseca neste instituto é essencial para atingir o propósito de inserir a sociedade em uma constante vontade de cobrar dos governantes aquilo que lhe é devido. E, ainda, busca-se entender que é dever e obrigação daqueles – representantes – prestarem contas. Sem essa compreensão e devida cobrança, depara-se com uma sociedade alienada e de fácil manipulação.

Como forma de ilustrar a ideia aqui trabalhada, a Ministra Rosa Weber, no dia 05 de novembro de 2021, proferiu decisão liminar que suspende “orçamento secreto”, por entender que o tema vai contra os princípios republicanos e o regime democrático de governo.⁷ Em suas próprias palavras, alegou que

Tenho para mim que o modelo vigente de execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator viola o princípio republicano e transgredir os postulados informadores do regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado. (BRASIL, 2021, p. 39).

De forma mais profunda, afirmou que

tenho por inequívoco que a lesão aos postulados fundamentais pertinentes ao princípio republicano, à publicidade e à impessoalidade dos atos da Administração Pública e ao regime de transparência na aplicação de recursos financeiros do Estado, considerada a posição de centralidade por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio. (BRASIL, 2021, p. 7).

A decisão, ainda, menciona a ausência do instituto do *accountability* ao invocar o TCU, veja-se:

⁷ Conforme saiu em reportagem, no site da UOL, a Ministra Rosa Weber (*apud* MENDES, 2021), em decisão liminar, proferiu que “a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas”

Outro aspecto enfatizado pelo Tribunal de Contas da União foi o comprometimento do regime de transparência na realização de despesas públicas ante **a ausência de instrumentos de accountability** sobre as emendas do relator: (...)A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. **A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability, razão pela qual deve ser objeto de recomendação** (BRASIL, 2021, p. 30-32) (grifado)

Desta forma, o debate sobre o *accountability* lança luz não só à importância da participação popular, como, principalmente, demonstrar que o devido interesse e consequente conduta pode fomentar o debate sobre o instituto, de modo a buscar caminhos para a sua efetivação e, por consequência, garantir o aumento das formas de participação direta no governo.

Conclui-se, assim, que “a transparência administrativa é de suma importância para inibir inúmeros casos de má gestão e de corrupção” (SENNA, 2019, p.81), de modo a resguardar imprescindíveis direitos fundamentais e assegurar o exercício efetivo da democracia, nos ditames do que vem a ser essa forma de governo na sua ideia mais verdadeira,

a ‘verdadeira democracia’ significa liberdade, igualdade e fraternidade, nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas (HUNTINGTON, 1991, p. 9).

Portanto, é necessário firmar a importância de assegurar os direitos expostos acima, como buscar, cada vez mais, a transparência por parte dos órgãos públicos, seus gestores e suas atividades, em prol de um maior fortalecimento da democracia brasileira e de seu sistema político.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu do entendimento a respeito do campo de atuação do instituto do *accountability* para responder à seguinte pergunta: Como o *accountability* influencia na qualidade democrática de um país? A hipótese de resposta assumida na introdução e cuja validade se comprovou nos quatro capítulos anteriores é a de que a operacionalização do instituto contribui para fortalecer o sistema político mediante práticas que visem reprimir e coibir a corrupção.

Com efeito, no primeiro capítulo ficou demonstrado que a democracia é uma premissa necessária para que o Estado, por meio do governo, tome decisões que concretizem os direitos fundamentais. Isso advém não só do fato de que ela integra a expressão Estado Democrático de Direito, mas principalmente de que é por meio dela que há participação do titular do interesse público nas decisões que permitirão a sua realização. Nesse sentido é que se fala em democracia participativa não apenas como a possibilidade de participar nos processos de tomada de decisão do Estado, mas também de contribuir para o controle da atuação de seus representantes.

A partir dessa compreensão, o segundo capítulo é destacado que a corrupção existente atualmente no país é recorrente e a influência da prática dela e a má governança tem na democracia de um país. Assim, delineou acerca do enfraquecimento do sistema político brasileiro, como consequência dessa práticas de corrupção. Logo, não pretende-se aqui apresentar soluções para cessá-la, pois seria esse um trabalho complexo, mas, sim, expor formas de torná-la cada vez mais difícil de ser concluída ou até iniciada, vez que haverá um maior controle e fiscalização, bem como uma maior responsabilização desde os pequenos até os gigantes atos pretendidos.

A partir dessas duas premissas, partiu-se, no capítulo três, para o exercício das funções típicas e atípicas, especialmente as fiscalizatórias, contribuem para uma qualidade maior do exercício da democracia. O destaque ficou para as formas de controle como caminhos para tornar cada vez mais difícil a prática da corrupção, com o escopo de restabelecer o supraprincípios da primazia do interesse público sobre o particular, subvertida tanto pela corrupção quanto pela má governança.

Por fim, no quarto capítulo foi destacado a compreensão da ideia de *accountability*. Identificou-se a existência da dificuldade em encontrar um conceito estrito para o instituto, a qual perde potência diante da verificação de que é muito mais útil reconhecer a sua função no Estado Democrático de Direito, razão pela qual se focou nas suas formas de manifestação e em seus elementos. Em relação àquelas, sublinhou-se que a *accountability* pode ser horizontal, quando desempenhada por meio de agências estatais fiscalizadoras, vertical, quando são realizadas eleições, ou social, na hipótese em que feita pela atuação de minorias ou grupos usualmente marginalizados do processo democrático. No que diz respeito aos seus componentes, apurou-se que se agregam à ideia de prestação de contas outros elementos como controle, fiscalização, responsabilização e transparência.

A conjugação dessas análises, permitiu-se concluir como a corrupção enfraquece a qualidade do exercício da democracia no Brasil e que uma das formas mais adequadas de mitigar esse quadro é por meio do incremento do instituto do *accountability*, de modo a ampliar a participação popular e aproximar o Estado Brasileiro do proposto no texto constitucional.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Tradução: Mário da Gama Jury. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

ACESSIBILIDADE na Câmara. **Poder Público**. <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p/poder-publico>> Acesso em 25 de out de 2021.

BAIRRAL, M. A. C.; COUTINHO, A. H.; ALVES, F. J. S. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 21 jun de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar Na Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 854 Distrito Federal**. 2021.

BOBBIO, Norberto. Da democracia para uma certa idéia da Itália. In. OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades (org.). **O novo em direito e política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BOBBIO, Norberto, 1909- **Dicionário de política** I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; TRAMONTINA, Robison; LORENZETTO, Bruno Meneses (Org.). **Direitos fundamentais e democracia**. Vitória: FDV Publicações, 2020. E-book.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia e Política.**, Curitiba, v.19, n.39, p.103-114, jun.2011. Disponível em <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782011000200008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 nov. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Acessibilidade na Câmara:** Poder Público. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p-poder-publico>> Acesso em 25 de out de 2021.

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

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability:** Algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CHAI, C. G.; ALMEIDA, I. M. C. A participação cidadã no processo de construção de políticas de segurança pública: uma análise sobre o Projeto de Lei de instituição do Sistema Único de Segurança Pública / Public security policies: an analysis on the draft law that institutes Unified... **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 15, n. 2, p. 215-238, 11 fev. 2016.

ELIAS, Juliana. Desigualdade no Brasil cresceu (de novo) em 2020 e foi a pior em duas décadas: O 1% mais rico concentrou 49,6% de toda a riqueza do país, de acordo com relatório de riqueza global do banco Credit Suisse. 23 jun. 2021. **CNN Brasil**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/desigualdade-no-brasil-cresceu-de-novo-em-2020-e-foi-a-pior-em-duas>> Acesso em: 11 nov. 2021

ENTENDA o que é o Estado Democrático de Direito. out. 2018. **Planalto**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanheplanalto/noticias/2018/10/entenda-o-que-e-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **A corrupção na política:** perspectivas teóricas e metodológicas. Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006.

HOPE, Kempe Ronald. **Administrative corruption and administrative reform in developing States.** Corruption and Reform 2: p. 127-147, 1987.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança.** São Paulo: Forense-Universitária, 1975, p. 13-45.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KALDOR, M. Civil society and accountability. **Journal of Human Development**, v. 4, n. 1, p. 5-27, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/1464988032000051469>.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LIMA, Cacilda Vilela de; ANNUNCIATO, Mariana Riccitelli. **Tipos de Democracia**. Ágora Filosófica, 2018.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev.2010. Disponível em <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782010000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 nov. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. SP: Malheiros, 1978, p. 38-39.

MENDES, Guilherme. Rosa Weber suspende “Orçamento Secreto”. **UOL**. Nov. 2021. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/stf-rosa-weber-suspende-orcamento-secreto/>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, 2013.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 08 nov. 2021

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia**. 3. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho. O princípio da alternância no regime democrático. Brasília, 2012. **Revista de informação legislativa**. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova. 1998, n.44, pp. 27-54.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PÉCHY, Amanda. Primeiro mundo? Como a Dinamarca vai desmantelar comunidades de imigrantes. **Veja**. 05 ago. 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/primeiro-mundo-como-a-dinamarca-vai-desmantelar-comunidades-de-imigrantes/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição Viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PEGADO, E. A. DA C.; BARBOSA, E. M. Participação popular: limites e perspectivas nas audiências públicas ambientais sob a ótica da racionalidade ambiental. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 14, n. 2, p. 49-70, 1 abr. 2014.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: la outra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Editorial, 2002, p. 287-288.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122009000600006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 nov. 2021.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR [online]**. 2020, v. 18, n. 2, pp. 237-253. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395173192>
<<https://doi.org/10.1590/1679-395173192x>>. Epub 10 Jul 2020. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>. Acesso em 11 Novembro 2021.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. 1. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Ática S.A., 1994

SCHAPIRO, Mario G. Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 311-344, ago. 2016. Disponível em:

<http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322016000200311&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 nov. 2021

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p.14-28.

SENNA, Gustavo. **Combate à má governança e à corrupção**: uma questão de direitos fundamentais e de direitos humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. Vol. 9

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22°. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002.

SILVA, Marcos F. G. **A economia política da corrupção, Transparência Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2824/1/a_economia_politica_da.pdf> Acesso em: 10 de out de 2021

SOUSA, Marcio Jose Alves De. **A crise da democracia representativa e a corrupção**: sua repercussão no funcionamento do estado democrático de direito e a crise financeira institucionalizada. Anais CONIDIF. Campina Grande: Realize Editora, 2017. Disponível em: <<https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/31607>>. Acesso em: 13/11/2021 16:50

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção de Corrupção**, 2020. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=IPC%202019&utm_term=%C3%8Dndice%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQiAhMOMBhDhARIsAPVmlEKFKdhYh7OIHDK8YIQgI2_hE-Ud1dfYpYWodLN-qDcxMNPCrQKbcYaAiwwEALw_wcB. Acesso em 11. nov. 2021.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2001.

VIEIRA, Jorge. **Estado, sociedade civil e accountability**. Ensaaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.