



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Brasileiro Legislativo – ILB**

**VERA REGINA DA ROSA PEREIRA**

***ACCOUNTABILITY* E COMUNICAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO  
DEMOCRÁTICA**

**Brasília**

**2015**

**VERA REGINA DA ROSA PEREIRA**

***ACCOUNTABILITY* E COMUNICAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO  
DEMOCRÁTICA**

**Trabalho final  
apresentado para  
aprovação no curso de  
pós-graduação *lato  
sensu* em Comunicação  
Legislativa realizado  
pelo Instituto Legislativo  
Brasileiro como  
requisito para obtenção  
do título de especialista  
em Comunicação  
Legislativa.**

**Orientadora:** Valéria Ribeiro da S. Franklin Almeida

**Área de Concentração:** Política, sociedade e instituições públicas

**Brasília**

**2015**

**VERA REGINA DA ROSA PEREIRA**

***ACCOUNTABILITY* E COMUNICAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO  
DEMOCRÁTICA**

Trabalho apresentado ao  
Instituto Legislativo Brasileiro –  
ILB como pré-requisito para  
obtenção de Certificado de  
Conclusão de Curso de Pós-  
graduação *Lato Sensu*, na área  
de Comunicação Legislativa.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida  
(Orientadora)

---

Prof. Pedro Augusto Ramirez Monteiro  
(Avaliador)

**Aos professores e aos colegas de Curso.**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Pedro, Nair, Clóvis e Cláudio (*in memoriam*) pela cumplicidade, amor e apoio incondicional. Amores eternos: Katiane, Juninho, Bruno e Suamy.

Ao Pedro Simon e José Fogaça, por terem me mostrado que o mundo político é possível ser construído com homens de dignidade, seriedade e ética na vida pública.

Ao meu sempre José...

A minha orientadora Professora Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida por não ter desistido de mim. A Andreza por ter colaborado na organização desse trabalho.

Amo vocês!

*“A política é quase tão excitante como a guerra e não menos perigosa. Na guerra a pessoa só pode ser morta uma vez, mas na política diversas vezes”.*

Winston Churchill

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar e interpretar os processos de comunicação e *accountability* dentro do sistema de democracia representativa na América Latina com o foco crítico na situação brasileira. Os conceitos de democracia representativa, democracia participativa, comunicação pública e *accountability* atuam, neste sentido, como orientadores dos enfoques interpretativos na análise das instituições legitimadas na esfera pública. Mantém-se a significação teórica com o registro crítico e interpretativo das instituições públicas no contexto sociopolítico, divulgados na mídia e exemplificadores de situações na rotina política do Brasil. Registram-se mudanças sociais nas instituições de forma genérica nesses países, no entanto, as percepções dos déficits na democracia, de comunicação e informação e de *accountability* são reais e preocupantes.

**Palavras-chaves:** *Accountability*; Comunicação Pública; Democracia Participativa; Democracia Representativa.

## **ABSTRACT**

The present paper has as objective to analyze and to interpret the communication process and accountability within the system of democracy representative in Latin America with the critical focus in the Brazilian situation. The concepts of representative democracy, participatory democracy, public communication and accountability act, in this direction, as tutors of the interpretative approaches in the analysis of the institutions legitimated in the public sphere. It retains the theoretical significance with the critical and interpretative registration of the public institutions in the sociopolitical context, published in the media and that exemplifies situations in the political routine of Brazil. Enroll social changes in the institutions in a generic way in those countries. However, the perceptions of democratic deficits, communication and information and accountability are real and alarming.

**Keywords:** Accountability; Public Communication; Participatory Democracy; Representative Democracy

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO</b> .....	14
2.1 Breve história da democracia .....	14
2.2 A questão da Igualdade .....	18
2.3 Democracia participativa .....	20
2.4 Democracia na América Latina .....	24
<b>3. COMUNICAÇÃO E <i>ACCOUNTABILITY</i> NA REPRESENTAÇÃO</b> .....	29
3.1 <i>Accountability</i> na representação .....	31
3.2 O papel da comunicação na representação .....	44
3.3 <i>Accountability</i> Democrática .....	49
<b>4. <i>ACCOUNTABILITY</i> ELEITORAL</b> .....	51
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	63

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo de natureza interpretativa e analítica a partir da literatura de teóricos da democracia representativa e dos processos políticos republicanos e democráticos que ocorrem na esfera pública e se tornam visíveis pela mídia. A análise das interpretações tem a abordagem dos conceitos de *accountability* e comunicação pública como promotores de diálogo entre a Sociedade e seus Representantes. O objetivo da análise é detectar possíveis deficiências e obstáculos que interferem no desenvolvimento social e na qualidade da democracia representativa na América Latina por conta do desenho da arquitetura do Estado implementada por quem está no exercício do poder. Observar os mecanismos de prestação de contas e de responsabilização dos agentes públicos e políticos empregados na esfera pública e os processos de *accountability* e de comunicação pública que, levados a termo, possam contribuir na efetivação do diálogo entre os atores públicos e reduzir os déficits democráticos nessa região, bem como, diminuir o vácuo na relação entre representantes e representados.

Apresenta-se a democracia representativa contextualizada no cenário latino-americano, o que permite a observação da esfera pública e política pelo viés da comunicação e dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos disponibilizados oficialmente: *accountability* horizontal e *accountability* vertical, segundo o pesquisador argentino Guillermo O' Donnell. Para O' Donnell *accountability* são ações de controle e fiscalização praticadas na gestão e governança pública que visam impedir abusos e responsabilizar entes públicos no mau uso da coisa pública, dividindo as ações em *accountability* horizontal quando o controle acontece dentro e pelas instituições e *accountability* vertical quando o poder de controle é do cidadão e acontece no processo eleitoral por meio do voto e da escolha de um candidato. Acrescenta-se na análise interpretativa a *accountability* social ou societal, uma forma de intervenção civil de controle de agentes públicos por meio de aparatos institucionais e formais do Estado e pela fiscalização permanente de grupos sociais, defendida pelos professores Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (1998).

Os conceitos de representação e a *accountability* passam a fazer parte da

realidade brasileira e latino-americana, pós-redemocratização, onde o cidadão busca a centralidade no jogo político na expectativa de fazer parte no processo de decisão política. A participação do cidadão e atuação de grupos de interesse e movimentos sociais pressiona o Estado por mecanismos de atendimento aos direitos sociais básicos, acesso à informação e transparência na gestão e no setor públicos.

A intenção do presente trabalho é traduzir os elementos formadores do vácuo na interlocução entre os entes políticos e a sociedade. Dispor das práticas políticas para percepção das crises frequentes no sistema representativo que inibem avanços na dinâmica social e econômica das nações e interrompe o fluxo de comunicação e de interação entre os entes públicos e a sociedade. Auxiliamo-nos das ideias de comunicação pública, de troca, e partilhamento de informações de interesse coletivo de Jorge Duarte (2007), que alça a comunicação pública para além da informação, ao engajamento do cidadão e ao processo dialógico. Perceber os canais e mecanismos, plataformas e ações oferecidas pelas novas tecnologias de comunicação e informação, as novas mídias, para dar acesso à heterogeneidade e diversidade no fluxo informativo através da internet e também dos meios de comunicação tradicionais e das mídias das fontes. As interfaces dessas diversos meios de comunicação facilitam o acesso a mais informação e maior participação.

Para entender a representação no contexto democrático nos países latino-americanos e no Brasil, faz-se imprescindível buscar na literatura, conceitos de democracia representativa dos teóricos como o Norberto Bobbio (2005), Giovanni Sartori (1994-1997), Robert Dahl (2009-2012), Bernard Manin (1995), Carole Pateman (1992), Nádía Urbinati (2006) e do professor Luis Felipe Miguel (2002), que auxiliam na compreensão do processo de construção, estabilidade e crises do sistema democrático de representação e as relações de poder desenvolvidas nesse emaranhado mundo político.

Elencar os debates sobre democracia participativa com as interpretações e transformações ocorridas na sociedade moderna e no Brasil, reforçará a ideia central do trabalho. O país retomou o processo de democracia, interrompido pela ditadura militar, legitimando partidos políticos, eleições diretas e reescrevendo uma nova Constituição. Uma nova agenda política compartilhada com a sociedade, na época, foi o início de um processo de conquistas de direitos políticos, sociais e civis que, juntos, aos poucos, melhoram as condições e capacidade de vida da

sociedade. A propósito, falta muito para cada indivíduo exercer com plenitude sua cidadania, ainda que se tenha constatado avanços e conquistas significativas no campo da cidadania.

O professor Luis Felipe Miguel (2011, p. 26), no artigo 'Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e *'advocacy'*, expressa a necessidade de uma teoria de representação para recolocar a noção de interesse no centro da representação política e, ao mesmo tempo, preservar a autonomia dos representados. A falta de simetria de informação na relação entre representantes e representados é o primeiro problema político, junto ao crescente descrédito nos mecanismos de *accountability* eleitoral. Segundo ele: “Embora, haja o controle de ações e práticas de atores públicos pela sociedade, não trouxe à luz a transparência e a responsabilização pelos atos nem mesmo com a desigualdade social”.

Uma reflexão se impõe, no momento de revisão da história da região, no registro da evolução e das conquistas da democracia, e se faz essencial, como contraponto, a formação do déficit da democracia representativa com o povo latino-americano e o déficit de *accountability*.

Também é necessário examinarem-se os déficits com a sociedade e o tanto que a democracia representativa negligenciou ao adotar práticas contrárias à vontade popular. Outro dado a se realçar é a ausência de comprometimento e responsabilidade visíveis nos próprios atos cometidos pelos entes públicos.

De fato, a deficiência na transparência, na responsabilização e na prestação de contas da esfera pública com os entes sociais, tornou-se um dificultador, no avanço democrático nos países da América Latina, o que se refletiu, de um lado, na baixa participação do cidadão e na própria responsabilização social, por outro lado, na relação cada vez mais distanciada entre representantes e representados. Essa indisposição civil e a atuação política permitiram o 'empoderamento' dos meios de comunicação de massa, como interlocutores e formadores da opinião pública por meio da exploração e da visibilidade do que há de pior na política: os escândalos de corrupção e as distorções das práticas políticas. Além de mediar a informação e a comunicação, os meios de comunicação social são comumente acusados de serem, ou aliados do poder, ou antagonistas do Estado. No espaço deixado pelo Estado e pela sociedade coube aos tradicionais meios de comunicação social formatar a opinião pública latino-americana durante décadas.

Por certo, a comunicação pública traz uma nova perspectiva cultural mais democrática com o auxílio das novas mídias, muitas públicas e institucionais, universalizando os meios de acesso à informação e proporcionando um caminho de pluralidade de diálogo e interlocução entre a sociedade. Essa realidade está sendo vivenciada no Brasil e em toda a América Latina. No Brasil, tem-se dois momentos distintos em que a sociedade civil protagoniza movimentos reivindicatórios organizados de maneira espontânea nas redes sociais: as manifestações de junho de 2013 e março de 2015. Ambas podem ter fundado um novo marco histórico no país pela participação e interlocução da sociedade como protagonista do próprio debate, refutando a mediação política e a presença de representantes políticos.

A demonstração da sociedade brasileira nesses atos deixa claro a falta de interação e confiança em seus representantes e essa ausência de integração evidencia a fragilidade dos instrumentos de responsabilização ora disponíveis para a vigilância plena da sociedade.

## CAPÍTULO 2

### DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O debate sobre o significado de democracia e sobre as concepções de democracia representativa movimentam a organização política e social do mundo ocidental contemporâneo. Em verdade, são dois séculos em que as Nações procuram construir um arquétipo de democracia. Questões basilares como eleições periódicas livres, igualdade entre os cidadãos, acesso à comunicação e informação, limitação da participação popular no processo de decisão e a ausência de mecanismos de controle como ações de *accountability* e *responsividade* são confrontadas com as estruturas de organização de governos democráticos representativos entre regiões desenvolvidas e as emergentes. Constatam-se os déficits democráticos em países latino-americanos e países emergentes em geral. A participação do cidadão, a falta de acesso à comunicação e informação e o nível de corrupção permanecem pontos vulneráveis no controle do sistema de representação democrática. O traço comum na democracia está no imaginário dos povos desde a Grécia: a “ideia de governo do povo” (MIGUEL, 2002, p. 483).

#### 2.1 Breve história da democracia

A democracia é um sistema de governo que remonta à Idade Clássica, fase embrionária elaborada pelo pensamento grego e, posteriormente, romano. Do grego *Demokratia*: *demos*, do povo e *Kratos*, governar. Engenhosos, os pensadores gregos introduzem a participação do cidadão na organização política do *demos* formando um sistema de governo representativo, cujos representantes, cidadãos do povo, são escolhidos em Assembleias Públicas por sorteio e em rodízios. De igual forma, Roma contribuiu com a formação do sistema representativo, em República: *res*, coisa ou negócio e *publicus*, a coisa pública. Durante longo tempo, a República fica restrita à aristocracia, tempos depois, é introduzida a classe do povo, a *plebe*, no processo político.

A história da transição do pensamento clássico para o moderno, séc. XVIII e início do séc. XIX tem como protagonistas a França e os Estados Unidos, o Iluminismo francês e o sonho de democracia de Alexis de Tocqueville. Uma incorporação do sentimento de Democracia. A reverberação das ideias revolucionárias e o rescaldo nas raízes das Revoluções Francesa e Americana, respaldadas pelos ideais de teóricos como Rousseau, Voltaire, Montesquieu, John Locke e Adam Smith traz mudanças substanciais na formação e fortalecimento do Estado, neste momento, apartado da Igreja e alinhado com o pensamento da democracia da Antiguidade. Agregam-se aos ideias de transformação na estrutura social, as pregações de Aristóteles que via o indivíduo como político mesmo fora da sociedade e com regras a seguir, as argumentações de Hobbes defensor do estado de natureza e as de Locke, que credita ao homem em seu estado civil, a luta por poder político e por justiça.

O investimento no ressurgimento da democracia acontece aos poucos como tentativa de enfrentamento ao quadro de desigualdades sociais acumuladas pelos padrões políticos vigentes do final do século XVII e início do XVIII. Novos critérios surgem no sistema democrático de representação no mundo ocidental, como o princípio da maioria, da igualdade, da separação de poderes, da tomada de decisões, das eleições e, para isso, foi necessário alterar as variáveis que afetam a ordem social e a organização política dentro de cada Estado. A começar pelos privilégios excessivos dos aristocratas, que eram maioria nos Parlamentos. A situação de caos se instala na relação entre a aristocracia e o povo, por este não ser ouvido em suas demandas, e tampouco conseguir o respeito através dos representantes que escolhia para o Parlamento. O predomínio da aristocracia e do alto clero e de seus abusivos privilégios distanciavam os eleitos do povo e o próprio povo do poder político, o que impulsionou as revoltas populares (DAHL, 2009, p. 33).

A participação popular se estrutura com o crescimento e a expansão territorial advinda das conquistas militares. O distanciamento geográfico dificulta o acesso às cidades-centro de decisões, como consequência diminui a participação da maioria do povo nas decisões em Assembleias inviabilizando o sistema representativo na *demos* ou República. A República Romana foi, dentre as democracias, a mais duradoura de todos os tempos. O império pereceu pela “inquietação civil,

militarização, guerras, corrupção e o decréscimo no espírito cívico que existira entre os cidadãos” (Ibid., p. 24).

Edmund Burke é considerado o mais famoso porta-voz teórico da representação política em defesa da independência dos representantes e da relação entre representantes eleitos e eleitores. Diz ele, no Discurso aos Eleitores de Bristol: “o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o do bem comum, resultante da razão geral da totalidade”. Segue na linha da defesa da tarefa real da legislatura que é a deliberação e não o voto: “Somos membros por um país livre; seguramente todos sabemos que a máquina de uma constituição livre não é uma coisa simples, mas tão intrincada e delicada quanto é valiosa. [...] Uma constituição composta por poderes equilibrados deve sempre ser uma coisa crítica” (2012, p. 101). As ideias de Burke sobre a importância da confiança na relação entre o eleitor e o eleito igualmente passam a fazer parte do debate na teoria política.

Com o tempo, o sistema de representação nos países europeus de sistema de governo democrático começa a consolidar-se com o alargamento do sufrágio universal masculino e feminino e o desenvolvimento das associações de cunho político até o movimento dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública (BOBBIO, 2005, p.153).

A democracia passa a ser vista como o sistema de governo do povo, ou de representantes eleitos pelo povo para acrescentar um novo critério da redemocratização, o compromisso dos representantes na tomada de decisões. A forma de tomada de decisões é, portanto, determinada pelo sistema de governo. Para Karl Deustch, na obra Política e Governo “um dos mais difíceis e importantes aspectos de toda a política é o da forma como se tomam decisões – e, mais particularmente, decisões sobre política” (DEUSTCH, 1979, p. 181).

Nesse sentido, vimos que democracia e democracia representativa passam por processos de amadurecimentos na ordem política e social. Talvez, por isso, tanto se ouça falar em crise no sistema democrático global. Norberto Bobbio, na obra O Futuro da Democracia acredita que a emancipação do Estado Liberal Democrático trouxe uma expansão na sociedade civil e uma sobrecarga de

demandas, que explicam os problemas e possíveis crises da democracia. Para ele, a democracia tem “demanda fácil, e resposta difícil” (BOBBIO, 2000, p. 49).

Esta equação pode ser o motivo da instabilidade na governabilidade nos governos democráticos. Característica da ineficiência e da desorganização do Estado. A ausência de programas de geração de políticas públicas e as promessas do governo em campanhas eleitorais, acordos de coalizões no governo, problematizam a arquitetura do Estado. Resolver a complexidade social ou econômica faz parte dos projetos políticos dos partidos que lutam para chegar ao poder ou se manter no poder através do consentimento e da confiança popular.

O critério da maioria, por exemplo, na democracia clássica era composta de uma minoria de adultos pela exclusão de operários, negros e mulheres para a escolha dos representantes, até mesmo no século XIX, o sufrágio excluía o voto das mulheres e de operários. Somente no século XX, a ideia de inclusão de todos os adultos e a prática do sufrágio universal se transforma em questão de direito (DAHL, 2012, p. 183).

Embora o sistema político representativo democrático tenha como ponto central a escolha dos representantes por meio de eleições da maioria e do sufrágio universal, alguns critérios são diferenciados entre os países no processo de estrutura eleitoral e participação da sociedade. A participação da cidadania na representação social conta com atores e cenários políticos diversos.

A despeito dos gregos terem alcançado influência maior dos clássicos na teoria política, suas ideias não foram aproveitadas na formação da democracia representativa moderna (DAHL, 2012, p. 22-23).

Karl Deustch afirma ser a política moderna “um termo muito controverso”. Esclarece que antes da II Guerra Mundial não se falava em política, mas em legislação. Somente com John Locke, com a divisão do poder entre várias autoridades e o início do séc. XX, o termo passa a ser empregado como poder de decisão legislativa. Para ele,

aqueles que pertencem à vida pública têm o maior interesse em tomar parte nas decisões políticas. A tomada de decisões políticas tornou-se a tarefa verdadeiramente importante do governo; a legislação passou a ser considerado mero assunto técnico. A preocupação das pessoas importantes é o decidir na política. (...) As decisões políticas abrangem objetivos específicos e, quanto mais importantes eles são, mais o são, também, as decisões (1979, p. 184-185).

O teórico Schumpeter (1984) afirma competir ao eleitor, eleger, ao político, ação e deliberação política. Práticas de decisão dos próprios representantes, empossados no mandato de legislador para legislar livremente. Reforçando o voto como a única instância de decisão do representado.

Se o projeto político democrático tem como ponto central a relação de interlocução entre representantes e representados, o mundo ideal proposto pelos interesses da coletividade e o mundo real que tenta suprir às expectativas populares, ambos frustram e não contribuem para a aproximação dessa relação. A realidade democrática entre o que é vontade do povo e as condições de concretizar os anseios sociais se define no jogo político. Essa definição política e as condições democráticas em que norteiam o processo político no Governo e na esfera pública podem contribuir para preencher a lacuna existente, quando da formação de uma cadeia de comunicação de interação e vocalização entre a Sociedade e seus representantes. Dahl afirma essa dualidade: “Em todos os países democráticos há uma grande lacuna entre democracia real e democracia ideal” (DAHL, 2009. p.42). O tamanho da lacuna vai depender da capacidade de construção da arquitetura democrática do grupo político que está no poder.

## **2.2 A questão da Igualdade**

O critério de avaliação da dimensão da democracia instalada no Estado é o da igualdade intrínseca. Esse critério não foi bem-vindo na época, pelo fato dos homens livres serem vulneráveis à corrupção provida pelos agentes da coroa. E da mesma forma, os partidos por serem indesejáveis (DAHL, 2009, p. 35). A ideia de igualdade intrínseca exige que se considerem os interesses de todos por igual e se tornem todos sujeitos às leis. Aos poucos, a ideia ganha força como elemento de consenso institucional e da cultura política (Ibid., p. 297). A opinião pública passa a ser capaz de corrigir e denunciar as falhas e o desrespeito à igual consideração de interesses (DAHL, 2012, p. 298).

A definição do ideal democrático é a igualdade intrínseca (DAHL, 2012, p. 30). Para tanto, o princípio traz muitas interpretações em função do caráter universalista,

nem sempre mantido pelo governo popular. O número de pessoas qualificadas para participar da vida política (Ibid., p. 149) demonstra a limitação na participação das decisões na esfera política. Quanto mais ampla for a representação social, mais democrático se torna o ato da representação. Percebe-se que o controle de emancipação do cidadão e do desenvolvimento da cidadania pode ser considerado ato não democrático.

Para construir uma nova ordem política, com a participação efetiva e igualitária do cidadão e a oportunidade de influenciar resultados de interesse público, é necessária a igualdade de voto no estágio decisivo da tomada de decisão (ibid, p. 171-181).

Robert Dahl reforça a preocupação explícita com a igualdade política, no entanto, demonstra a preocupação implícita e real com a liberdade, o desenvolvimento e os valores humanos. Para o autor, a busca deve ser por uma sociedade de igualdade política e oportunidades amplas para participação efetiva dos cidadãos no processo decisório (Ibid., p. 515-516).

Por certo, a igualdade política e o processo democrático aduzem à promoção do bem comum e atenção aos interesses de todas as pessoas sujeitas às decisões coletivas. “Repetindo: entre os bens fundamentais servidos pelo processo democrático e a igualdade política estão a liberdade, principalmente a liberdade de autodeterminação, o autodesenvolvimento e a proteção e promoção de outros interesses compartilhados” (Ibid., p. 514).

“A despeito de análises e concepções sobre a teoria democrática e de considerarem-se as imperfeições do sistema democrático, ainda é o sistema mais desejável entre os demais sistemas no mundo ocidental”, argumenta o pensador (Ibid., p. 129).

Por outro lado, a regulação institucional do sistema do Estado proporciona às autoridades dirigentes expandir o capital político, logo, a expansão do poder e dos privilégios inerentes ao poder. Essa condição, por si só, impõe a desigualdade política e a opressão da força do Estado. É flagrante a diferença de oportunidades entre cidadãos e a sua capacidade de reduzir a desigualdade (Ibid., p. 531-532). E também: “O desenvolvimento do Estado Moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes privados independentes que, ao lado do seu, detêm força administrativa (...)” (WEBER, 2002, p. 65).

Segundo o sociólogo e economista Max Weber, o Estado moderno tem uma relação com o homem de dominação e manipulação institucional, legitimando o poder por meio da autoridade e do carisma do político profissional e demagogo. O chefe político ocidental desde o início das democracias é demagógico e faz uso do discurso para o convencimento e a persuasão. Para ele, o Estado é apenas uma forma de associação política (Ibid., p. 16). E a política é a direção do grupo político no Estado Contemporâneo (Ibid., p. 60).

### **2.3 Democracia participativa**

Na modernização, o controle do futuro mundial cabe a “quem controla e quem organiza sua política” (HUNTINGTON, 1975, p. 467). Defende o autor que uma nova ordem política surge quando há um “estímulo para distribuição do poder” e reforça: “A mobilização de novas forças sociais e políticas, mesmo sem criar novos padrões de autoridade ou novas instituições políticas, transforma e amplia a consciência e a participação política” (Ibid., p. 152).

Huntington lembra que o “vácuo de poder e de autoridade que existe em muitos países em modernização pode ser preenchido temporariamente por uma liderança carismática ou pela força militar. Mas só pode ser preenchido pela organização política” (Ibid., p. 467).

Há falta de mediadores confiáveis e capazes de “tornar menos surdo o diálogo entre governantes e governados e de restabelecer, na diversidade conflituosa dos interesses, o consenso social” (Ibid., p. 476).

O panorama da democracia política contemporânea encontra na democracia de representação base consolidada para sua formação e desenvolvimento, enquanto permanecem sem resultados os esforços para a democracia direta. O processo entre a democracia representativa e direta, com atuação mais deliberativa do corpo coletivo, reacende o espírito de cidadania na sociedade civil na esfera política e social (BOBBIO, 2005, p. 155:156). A participação política estendida para práticas sociais e desenvolvimento da democracia (Ibid., p. 157).

Giovanni Sartori, em Teoria Democrática, analisa o termo “democracia”, examinando as diferentes formas de democracia: democracia política, democracia

social e democracia econômica. Na “democracia política”, fez uma distribuição entre o sistema democrático de larga escala e de âmbito reduzido:

as pequenas comunidades democráticas, onde todos tomam parte ativa, para a democracia das massas, que não podem participar, muitas das condições requeridas para uma sociedade autenticamente democrática estão condenadas a desaparecer durante o percurso (SARTORI, 2012, p. 29-30).

Os debates sobre democracia social, democracia participativa e democracia dialógica exigem a interpretação das transformações ocorridas na sociedade moderna e brasileira. Carole Pateman em *Participação e Teoria Democrática* contribui para esse entendimento com a contextualização do termo ‘participação’ na democracia, revisando os teóricos clássicos e recentes.

França, década de 60, onda de reivindicações movimentam parte dos estudantes e as esferas política e pública. A palavra “participação” torna-se a palavra de ordem por toda a Europa e Estados Unidos com o apoio dos meios de comunicação de massa. Pelo efeito do ativismo e militância política, a participação passa a ser estudada e inserida no sistema da democracia atual. Na década de 90, predomina a ênfase colocada nos “perigos inerentes à ampla participação popular em política” (PATEMAN, 1992, p. 10).

A colocação de Pateman transpõe muitas incertezas e instabilidades políticas, tanto que o termo participação cai em suspeição devido à comparação da participação com a atuação das massas nos regimes totalitários.

A autora analisa as obras revisadas dos pensadores modernos como Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori e Robert Dahl, com críticas aos primeiros teóricos clássicos que pregavam a participação ilimitada das pessoas na democracia e os mecanismos do sistema político.

Para eles, segundo a autora, a crítica está na idealização da democracia enquanto governo do povo e os conceitos devem ser revistos pelo empirismo irreal apregoado nos conceitos clássicos.

Pateman entende que os teóricos da revisão da doutrina clássica não se detiveram no argumento central sobre participação dos primeiros teóricos da democracia. Da mesma forma, a revisão da teoria da democracia contemporânea não apresentou uma crítica substancial nem trouxe fatos novos. Reconhece que houve uma contribuição para a democracia participativa, quanto ao inter-

relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades dentro do espaço de interação, porém, não constatou estudos no campo da socialização trazidos ao campo da teoria da democracia contemporânea (PATEMAN, 1992, p. 137).

Em verdade, a revisão dos teóricos na obra de Pateman posiciona os pensadores clássicos como orientadores do caminho da democracia participativa e direta e, os modernos e contemporâneos, reavaliam a democracia participativa de forma restrita quase inteiramente à escolha de representantes no processo eleitoral. Refutam, segundo sua análise, a concepção de uma democracia direta no contexto das democracias recentes, quando advogam que a tomada de decisões pelo cidadão comum se torna complexa e difícil ante a pluralidade de informações no cenário político. Para eles, o cidadão precisa estar consciente do que acontece na esfera pública para ter condições de opinar no momento da tomada de decisão. De outro modo, o processo de participação se completa se o cidadão tiver canais de acesso à comunicação e informação com atividades e resoluções tomadas na esfera pública. Bem mais presente e participativo será o cidadão envolvido em áreas alternativas, quando se considera protagonista das decisões de interesse direto.

O exercício contínuo da participação pode educar o indivíduo como “cidadão público”. O ideal da participação na teoria da democracia contemporânea se perdeu. Para a autora, a elaboração das revisões foi muito pouco acima do que já existe, um “considerável fracasso da imaginação política e sociológica por parte dos atuais teóricos da democracia” (PATEMAN, 1992, p. 146).

Em relação ao problema da participação, em uma análise mais ampla do que dispõe a teoria da democracia contemporânea, até mesmo o material empírico “torna-se claro que nem as reivindicações por mais participação nem a própria teoria da democracia participativa baseiam-se, como se diz com tanta frequência, em ilusões perigosas ou sobre fundamentos teóricos ultrapassados e fantasiosos” (Ibid., p. 146).

Pateman reafirma a possibilidade de “uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação” (Ibid., p. 147).

Os teóricos revisitados por Pateman observam que a democracia representativa é limitada à participação do representado ao processo eleitoral, garantindo ao representante total autonomia na tomada de decisão. Essa situação

de falta de identidade entre os representantes e representados resultou em distanciamento e crise no processo representativo.

Nádia Urbinati reitera que a importância da participação política do cidadão na esfera pública tem formas de controle e supervisão do cidadão. Para ela, a democracia representativa, como forma de governo, precisa organizar suas instituições com práticas sociais que atendam às expectativas do cidadão que detém a soberania popular, ação e juízo para julgar seus representantes.

A autora avalia que o séc. XVIII apresentou os princípios centrais do governo representativo, através de dois modelos: o modelo eleitoral da democracia e o modelo representativo. O primeiro é eleição e voto, o segundo, consentimento para deliberação do representante. Para ela, a teoria democrática representativa deve ser a arena de opiniões contestáveis e de decisões que devem passar por revisões, “vocalização e manifestação ativa e consoante” (URBINATI, 2006, p. 193).

Comunga da mesma ideia Bernard Manin, no texto *Metamorfoses de Governo Representativo* (1995). O autor constata através de pesquisas de opinião, a crise na representação política. Segundo ele, as pesquisas apontam o rompimento do vínculo de fidelidade na relação de eleitores a partidos políticos e a ausência de identificação entre eleitores e eleitos. A relação mais próxima e direta entre partidos e eleitores foi substituída aos poucos pelos programas políticos, onde acontece a competição eleitoral. No Brasil, os programas e debates políticos definem escolhas e até mesmo os representantes. O aumento nas últimas eleições de abstenções e a volatilidade do eleitor brasileiro apresenta um perfil completamente diferente do eleitor dos anos 70 e 80, que mantinham a fidelidade partidária e agiam como porta-vozes da sociedade.

A divisão existente na relação de representação não impede que o candidato, antes da eleição, reconheça as clivagens que devem ser encampadas na campanha. Para Manin (1995), a escolha eleitoral cabe ao político e não ao eleitorado, e isso explica por que razão as decisões hoje em dia aparentam ser primordialmente reativas. Com efeito, observa-se que a reação da opinião pública de desconfiança só faz aumentar, acentuando a distância entre Parlamento e Sociedade. Reforçam Manin, Przeworski e Stokes, “os representantes podem ora executar políticas que melhoram o bem-estar dos eleitores por meio de desvios do mandato, ora ser obedientes ao mandato, mesmo se acreditarem que sua

implementação não será melhor para os eleitores” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 116).

Dessa forma, pode-se considerar que os programas apresentados em campanhas eleitorais atendem aos preceitos do marketing político, e não ao compromisso de executar o programa de ações apresentado pela agremiação partidária. A comunicação gira em torno da publicidade e da visibilidade dos candidatos, inserida em discursos persuasivos que buscam o alinhamento e convencimento do eleitor. O candidato tem a liberdade de prometer sem comprometimento.

Para o eleitor, a falta de punição dos políticos que não são obrigados a cumprir a plataforma eleitoral só aumenta a indignação. Sabe-se que não há mecanismos que sujeitem o político a cumprir as promessas de campanha, tão pouco restrições ou punições a quem descumpra o prometido. Não há lei que regule uma punição ou que leva à perda de mandato (PRZEWORSKI, 2006, p. 60).

Por certo, as medidas que podem melhorar a qualidade do sistema democrático representativo estão entrelaçadas à difusão e informação de interesse público em todas as instâncias sociais e às ações de *accountability*, que possam materializar a cobrança da responsabilização dos entes público e social.

## **2.4 Democracia na América Latina**

Pela primeira vez na história da América Latina o sistema de governo predominante é a democracia. Pela política se constrói a democracia e o que se vê há mais de duas décadas nos países latino-americanos são tentativas de reconstruir governos democráticos com governabilidade e legitimidade institucional e constitucional e transformar e modernizar as instituições geradoras de políticas públicas de inclusão social.

Os finais dos anos 80 e anos 90 foram decisivos para restabelecer o processo democrático nos países da América Latina. Depois de enfrentar quadros de instabilidade política, a perda de representatividade, de amargar a perda dos direitos políticos e a perda da liberdade, o povo começa a restabelecer a democracia e com ela o processo de reformas constitucionais.

Huntington (1975), no livro *A Terceira Onda*, apresenta um painel de mudanças de regime, que ele chama de onda: onda de democratização e onda reversa. A primeira onda longa de democratização são os anos de 1828 a 1926. A reversa, de 1922 a 1942. A segunda onda de democratização acontece de 1943 a 1962, a reversa, de 1958 a 1975, um longo período de convivência com o autoritarismo na América Latina. A terceira onda de democratização começa em 1974 e segue até os dias atuais, apesar de momentos de conflito e tensão em alguns países latino-americanos e do Oriente Médio.

Os períodos democráticos são entremeados de estabilidade e mudanças de líderes políticos, de oposição, de mudanças moderadas e gradativas e os períodos não democráticos, por períodos de autoritarismo e ilegalidade constitucional. As transições entre a democracia e a não democracia são realidades nos países da América Latina. Vivências de exclusão de liberdade e de silêncio do povo e vivências de identidade e busca de cidadania também são presenças constantes nos caminhos da democracia.

A América Latina tem uma história rica em lutas e conquistas e registros sombrios e inesquecíveis dos anos de ditadura militar. Há uma sensação de paralisia pela falta de crescimento e de lideranças políticas como já se teve, impressão de que a globalização não foi compartilhada nessa região. Talvez, por não ter conseguido apagar os golpes traumáticos da violência e a cultura deixada pelos regimes autoritários, tão pouco suplantam o déficit que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário formaram durante anos. O Estado precisa se adaptar ao regime democrático para resolver os déficits de desigualdade e de exclusão social acumulados em tempos de regime não democráticos.

O povo sobreviveu a um dos mais tristes momentos de violência e tortura psicológica e física na história de cada nação latino-americana. A população privada dos direitos individuais e coletivos, da liberdade de informação e de imprensa e submetida a economias com inflações escorchantes. Surgem na crise, trincheiras alternativas de lutas travadas por centenas de grupos em todos os países, mortes e desaparecidos têm hoje os corpos procurados: alguns identificados e enterrados por familiares, outros continuam em busca de explicações do Estado e dos corpos desaparecidos. É época em que os povos latino-americanos estavam divididos entre a luta por ideais de liberdade e sociedades passivas e distantes da realidade.

Alguns países democráticos emergentes ainda hoje vivem em crise institucional e em retrocesso. Na América do Sul, por exemplo, alguns governos conseguiram atingir o processo de redemocratização e convocar Assembleias Constituintes com o objetivo de mudar e alterar a Constituição com sugestões de reformas estruturais e no sistema eleitoral. No campo do Legislativo, no Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1988, mantendo o bicameralismo e o destaque às questões institucionais e sociais.

A Constituição de 88 teve a voz do povo, o conhecimento técnico e a percepção política na arquitetura estrutural, conjugando representação e participação. O cidadão foi inserido institucionalmente na centralidade da política.

Com o passar dos anos, a dinâmica eleitoral multipartidária apresentou certo desalinhamento e muitos abusos por parte dos governantes no poder de condução da reeleição, problema que virou debate entre boa parte dos atores políticos e da sociedade.

O cenário latino-americano mudou, embora haja muitas crises de insatisfação por demandas sociais não atendidas e serviços públicos ineficientes, há credibilidade no instituto da democracia. Credita-se ao sistema democrático uma estabilidade nas instituições independente do desempenho dos governantes e do partido do poder, se vislumbra a continuidade e a legitimidade das esferas públicas.

Dado o desempenho dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, de maneira geral, na América Latina, o déficit com dívidas sociais e demandas não atendidas permanece. Situação que dificulta a relação de representação e distancia a possibilidade de investimento democrático no mecanismo de *accountability* para atingir uma boa qualidade de democracia.

Segundo Huntington (1994, p. 207-208), são três os problemas enfrentados para consolidação e desenvolvimento do processo democrático: os problemas de transição – decorridos da mudança dos regimes autoritários para o democrático com a instalação de um novo regime com novas instituições e regidos por uma constituição e um sistema eleitoral adequado ao governo de representação democrático. Os problemas de como implantar um novo regime e problemas de como enfrentar e conviver com o Estado instalado e em funcionamento deixado pelo autoritarismo: servidores públicos de vários escalões, a polícia e militares torturadores, o alinhamento ao pensamento ideológico; os problemas contextuais -

pobreza, desigualdade socioeconômica, inflação, dívida externa, taxa alta de mortalidade infantil e baixo crescimento econômico; e os problemas sistêmicos – demora na tomada de decisões, suscetibilidade ao demagogismo e ausência da cultura da transparência.

Uma reflexão fica para a geração futura, utilizando o pensamento de Huntington - qual será o tempo de permanência da terceira onda e quantos países vão segurar e impedir o reverso na América Latina.

A resolução dos problemas dos países latino-americanos passa pela superação dos problemas de desigualdade socioeconômica, a corrupção e desvios na administração pública, o desperdício na governança de programas de políticas públicas de atendimento à pobreza, diminuição da exclusão social e a falta de acesso à comunicação e informação das ações públicas. O desenho da democracia traz alguns países com a certeza da democracia consolidada, outros temerosos pelo retrocesso e, outros tantos que preferem o sistema democrático, mas não suportam as condições de vulnerabilidade, de miséria social e de exclusão do poder (HUNTINGTON, 1994, p. 207-208).

O último estudo sobre democracia na região elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em 2004, foi “A Democracia na América Latina: rumo à democracia de cidadãos e cidadãs” e demonstra que um quarto da população latino-americana está insatisfeito com o Legislativo e a atuação dos partidos políticos. Aponta, também, a desconfiança na atuação do Judiciário em favorecimentos a entes políticos. A pesquisa apresenta como o poder mais confiável, o poder Executivo. Talvez pela visibilidade e pelas condições de materializar as demandas e anseios sociais (PNUD, 2004).

Ainda no campo da teoria da democracia são vários aspectos a serem examinados que se juntam para qualificação da democracia. O pesquisador Guillermo O’Donnell, em Teoria Democrática e Política Comparada, advoga ser necessária uma revisão nas teorias sobre democracia nos países da América Latina. Para ele, deve-se criar um conceito mais adequado à relação entre o regime democrático e algumas características do Estado e do conjunto do contexto social, como também, as questões associadas à ideia de *agency* (1999, p. 658). *Agency* é um indivíduo jurídico, autônomo, racional e responsável.

Na colocação de O'Donnell, deve-se ter em conta que um regime democrático traz como elementos institucionais as eleições, constituições, Congresso, mas, também, os sistemas legais instituídos em conceitos universais de *agentes* que se diferenciam no tecido social em cada país.

Para ele, os países podem construir poliarquias<sup>1</sup> ou democracias, mas, o funcionamento do regime, as relações entre Estado e Sociedade, os direitos de cidadania e a aplicação ou deficiência da *accountability* horizontal vai depender da arquitetura organizacional e institucional do Executivo de cada país e de como esse poder protege e garante as instituições nacionais. A liberdade de informação livre e pluralista igualmente depende das forças políticas. Deduz que no campo das instituições democráticas e dos direitos e liberdades sociais, civis e políticas existem propostas de caráter universalistas e includentes, porém essas proposições são insuficientes para a adequada caracterização da democracia e do nível de habilitação dos *agency* dos indivíduos.

O'Donnell, como Huntington, avalia a complexidade das novas democracias na América Latina pelos diferentes processos de redemocratização de cada país. Como se vê, os problemas da transição e consolidação da democracia nesses países têm características distintas pela desigualdade socioeconômica, as sequelas de luta do regime autoritário, a organização da estrutura institucional e democrática implantada, o processo informacional e a comunicação midiática, e o quadro de servidores públicos comprometidos com o autoritarismo na época. Devem-se ressaltar os riscos de recaída autoritária, turbulência e novos golpes que circulam na esfera política em muitos dos países democráticos populistas.

Nessas circunstâncias, a interação e conexão de atores públicos com mais ou menos estrutura democrática assumem condição determinante no conjunto dos países latino-americanos. Quanto ao Brasil, no momento da elaboração deste trabalho, há crise de governabilidade e política com perspectivas preocupantes em função do desprestígio do Executivo, dos partidos e da classe política e do Parlamento Nacional, especificamente. Observa-se o estado de contrariedade recente da sociedade e da opinião pública através das manifestações reativas como

---

<sup>1</sup> A definição de *poliarquia* foi desenvolvida por Robert Dahl e significa democracia política ou regime democrático. De acordo com o autor, para se formar uma *poliarquia* é preciso possuir sete instituições: 1-funcionários eleitos, 2-eleições livres e justas, 3-sufrágio, 4-direito de ocupar espaços públicos, 5- liberdade de expressão, 6-variedade de fontes de informação e 7- autonomia associativa (DAHL, 1991). O' Donnell a partir de sua experiência na América Latina adiciona mais quatro recursos para considerar uma nação poliarquica inseridas no contexto acima (O'Donnell, 1996: 7-8).

o 'panelaço', articuladas em redes sociais sempre que algum líder político tenta impor uma comunicação pelas redes nacionais de televisão e rádio.

### **CAPÍTULO 3**

#### **COMUNICAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NA REPRESENTAÇÃO**

A comunicação e a *accountability* se plasmam no sistema de representação democrático. Articuladas, poderiam melhorar a qualidade da democracia, por conseguinte, o bem estar social elevando a identidade popular e o sentimento de cidadania nos países latino-americanos.

Observa-se, contudo, pontos de conflitos e divergências entre os representantes e representados que impedem o desenvolvimento de relações de diálogo e de confiança. A fragilidade na responsabilização e no compromisso dos agentes públicos com as demandas e exigências sociais e as deliberações no campo político nem sempre redundam a favor dos interesses coletivos, gerando impactos negativos e focos de resistência e de insatisfação na população. Muitas vezes as ações de governança são precárias no que tange ao atendimento das demandas essenciais da sociedade, confrontando-se com a visibilidade de recursos desperdiçados em obras públicas, desvios e corrupção política, noticiados diariamente pelos meios de comunicação. O efeito disso é o descrédito crescente da população e a convicção de que as demandas sociais não são concretizadas por falta de vontade política. A situação agrava-se quando da constatação que aos abusos do poder não se opõem mecanismos de responsabilização e punição aos agentes públicos na esfera pública.

A evolução democrática depende do desenho institucional construído por cada governante, da textura política e da participação do cidadão. O afastamento entre representantes e representados está em crise, como também em crise está a governabilidade, reflexo da baixa qualidade da democracia, e nos déficits de cidadania e de *accountability*.

Os professores mineiros Fátima Anastásia e Leonardo Avritzer organizaram a obra Reforma Política no Brasil, em 2006, em que, em textos diversos, questionam o papel da representação. Para eles:

O republicanismo, como interpretação do sistema político, oferece instrumentos para uma investigação analítica capaz de trazer à tona elementos conceituais próprios às sociedades democráticas, tais como o voto obrigatório ou facultativo, ou a questão da corrupção. Ele permite, também, devolver densidade à ideia de interesses compartilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público (ANASTASIA; AVRITZER, 2006, p. 11).

Avritzer afirma que a Constituição de 88 ampliou as formas de expressão da representação além da “expressão política institucionalizada”. Firma-se uma combinação entre representação e participação constitucional estendida para estados e municípios. Segundo ele, a justificativa dos conflitos democráticos da representação está na democracia participativa. A representação no governo democrático se faz através da autorização consentida na eleição. Ou a participação direta defendida na Constituição, com instrumentos como plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Segundo ele, a sociedade brasileira não se vê protagonista do processo político, ao contrário, sente-se afastada do processo de decisão devido ao sistema brasileiro ser um sistema híbrido e complexo em razão dessa amplitude constitucional de participantes no processo de decisão (AVRITZER, 2006, p. 36).

O sentimento da sociedade de não pertença se materializa no momento em que a expectativa e perspectiva de interesse coletivo deixam de fazer parte das prioridades da ordem política por conta da vontade de grupos de pressão e de interesses e da ação manipuladora dos meios de comunicação na formação de uma agenda para a opinião pública. A sociedade sente-se sobremaneira alijada do espaço de soberania que lhe é de direito no sistema de representação. O raciocínio de setores ligados ao sistema político credita a articulação de interesses distintos dos representantes ao resultado da situação de insatisfação e indignação popular com a esfera política e pública.

Com a democratização, uma nova ordem republicana se impõe ao Estado, sociedade e mercado. Mostra-se determinante uma reestruturação e adequação da máquina do Estado voltada aos reclames e interesses coletivos públicos e à promoção de práticas que levem o cidadão a exercer sua cidadania através de um desenho de gestão administrativa pública empenhada na construção de uma boa governança democrática e participativa. Cabe ao Estado disponibilizar as ferramentas para mediar o fluxo de informação e comunicação entre as instituições

do Estado, o Governo e a Sociedade. Ao Parlamento cabe a missão de imprimir uma relação de diálogo com o representado garantindo a preservação dos fundamentos dos interesses e direitos humanos e civis em todas as instâncias sociais como determinado pelo ordenamento constitucional. A nova Carta ressaltou o viés social e estendeu os direitos sociais, individuais e civis resgatando o Estado de Direito, a igualdade e a dignidade humana. Já para os demais entes, sociedade e mercado, não cabem imposições, mas sim recomendações, pois que assim estão definidos os papéis desses personagens em um Estado Democrático de Direito. Portanto, cabe ao mercado, especialmente aquele representado pelas empresas midiáticas, o cumprimento do dever de informar, com isenção, imparcialidade e objetividade a população, deixando a esta a elaboração crítica de suas posições frente aos temas e fatos relatados. Já à sociedade outro papel não poderia ser apontado que não fosse a vigilância e acompanhamento das ações do Estado e dos agentes públicos, como forma de garantir o próprio Estado e, em última instância, a liberdade do cidadão que o compõe.

### **3.1 *Accountability* na representação**

O termo *accountability* é pouco conhecido na sociedade em geral, contudo bastante familiar a quem atua na esfera do Estado e no mundo empresarial. No espaço público a *accountability* está ligada ao ato de tentar equilibrar as demandas sociais às condições de uma governança democrática voltada aos anseios da sociedade. Somente o sistema democrático torna possível colocar em prática mecanismos de fiscalização, de controle e de diálogo entre os atores públicos e civis simultaneamente, através de instrumentos legais de “publicização”, prestação de contas, punição e sanção do gestor ou servidor público em descumprimento normativo.

A mudança com a reforma administrativa no Estado brasileiro, por exemplo, ocorrida entre 1995 e 1998, no período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, implantada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE contribuiu para o avanço e modernização no que tange aos serviços básicos

oferecidos à população e à governança de políticas públicas bem como a implantação de novas tecnologias para auxiliar na disseminação da informação e comunicação das ações e atividades públicas de interesse público e na prestação de contas ao cidadão. No entanto, segundo os dados divulgados pela imprensa, houve aumento de servidores nos governos seguintes interrompendo a política de enxugamento da máquina do Estado, nem mesmo as adaptações e aperfeiçoamentos necessários aos mecanismos e instrumentos de ações de *accountability* e de fiscalização foram colocadas em prática na maioria dos órgãos.

A opacidade do poder e o desalinhamento dos governantes exigem mecanismos de *accountability* ou responsabilização. A vigilância permanente aos atos públicos e políticos de representantes poderia evitar ou diminuir substancialmente os vários casos de escândalos na famosa confusão do privado e público na ingerência institucional. Como, por exemplo, define Przeworski:

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 em favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições (PRZEWORSKI, 1998, p. 61).

Nem mesmo o poder Legislativo, o mais democrático entre os poderes, consegue infundir maior transparência nos atos parlamentares. O Legislativo possui uma dinâmica estrutural complexa pela quantidade de partidos, líderes partidários, partidos de oposição, líderes da Casa, comissões, presidentes de comissões, audiências públicas e o poder centralizador da agenda legislativa. O poder do Presidente do Senado, também, Presidente do Congresso e do Presidente da Câmara em definir a agenda legislativa dimensiona o seu capital político e a força frente aos aliados para defender interesses políticos construindo uma frente política limitando ou agregando à agenda do Governo. Vimos pela mídia, que acordos, trocas, articulações e barganhas são comuns entre os líderes partidários para a definição e composição da agenda legislativa e para a composição da mesa e das agendas das comissões permanentes mais visadas como a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Assuntos Econômicos nas duas Casas. Diante desse cenário complexo torna-se quase impossível ao cidadão desvendar as responsabilidades de cada parlamentar e quem são os autores de cada ato no palco do Parlamento Nacional.

Anastasia e Nunes aludem à ideia de reforma nas regras decisórias, no sentido de distribuir com mais equilíbrio o poder da agenda e de veto entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os atores nas duas Casas Legislativas. Sugerem “aumentar a centralidade do sistema de comissões, aperfeiçoar os instrumentos de *accountability* vertical e fortalecer os instrumentos que permitam a vocalização de preferências dos cidadãos perante os representantes eleitos” (2006, p. 29).

O princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público (“público” aqui no sentido de “político”) contrapõe-se à teoria *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto (BOBBIO, 2005, p. 29). Esta teoria resume a força do príncipe, à semelhança de Deus, o poder invisível. Bobbio apresenta os argumentos desta teoria: natureza do sumo poder, ações rápidas e imprevisíveis, o controle público, atrasa decisões e impedem surpresas, e o desprezo pelo vulgo, ser passivo dominado por paixões que o impedem de opiniões racionais do bem comum, se deixa ser enganado por demagogos. O poder invisível, segundo os argumentos do autor, é sinônimo de poder de decisões tomadas em “gabinete secreto” e incontrolável pelo cidadão, destituído de publicidade e mascarado em “ação institucional do Estado”. Conforme Bobbio a ação do poder invisível do Soberano resultou na invisibilidade do contrapoder, na câmara de conselho, a *arcana seditionis* para combater a *arcana imperii* (BOBBIO, 2005, p. 30).

O aparelho Estatal voltado à representação da Sociedade remonta ao período da terceira onda de democratização, segundo Huntington, marco da redemocratização dos anos 80 e 90 nos países latino-americanos e também no Brasil. As marcas do autoritarismo do Estado incorporam aos poucos uma arquitetura democrática institucional pública e política com o objetivo de salvaguardar a soberania popular. No Brasil, a reforma administrativa formata uma estrutura organizacional com novos atores na representação participativa assegurada pela constituição. No entanto, até então, a formação da consciência de cidadania não reconhece na capacidade coletiva as condições de controlar e fiscalizar seus representantes com os mecanismos de *accountability* para apurar os atos de má fé, corrupção e abusos praticados na arena pública.

A prestação de contas faz parte da rotina administrativa e institucional nos países desenvolvidos. Nos emergentes, os recursos públicos e as notícias de má

aplicação, desvios e propinas são quase simbióticos e constantes em virtude da flexibilidade das penalidades aos detratores, quando estas existem. Neste caso, para assegurar os direitos dos cidadãos, limitar o uso do poder e corrigir abusos cometidos, só mesmo com os mecanismos e instrumentos de *accountability* ou responsabilização, disseminados e aperfeiçoados para auxiliar no equilíbrio da ordem pública. Apurar e punir as irregularidades por meio de normas legais institucionalizadas poderia tornar mais transparente a arena política e com isso diminuir a desconfiança dos cidadãos eleitores.

*Accountability*, mesmo sem ter um termo correspondente em português, insere na burocracia pública significados de controle e *responsividade*. É o mecanismo institucional de controle das instituições públicas das nações desenvolvidas. Por si só, legitima os governos democráticos, porque consolida um dos pontos da democracia que é a transparência e o dever ético da responsabilização pelos atos praticados por cada agente público junto à sociedade. Da mesma forma, deixam claros os limites existentes nos mecanismos de controle formal. Por isso é incorporada ao aparelho estatal dos países desenvolvidos.

Já nos países da América Latina, o Estado tem as práticas democráticas determinadas pelo desenho estrutural de cada governo que assume o poder. A fragilidade nas ações de responsabilização legal e políticas do agente público caracteriza a baixa participação do cidadão na atuação de controle e fiscalização desses agentes políticos e públicos. Certo que existem mecanismos de controle formais em ações de *accountability* horizontal, que permitem o controle dos agentes públicos pelos instrumentos institucionais do Estado e a *accountability societal*, os olhos da sociedade civil controlando a relação dos agentes públicos e os mecanismos de controles formais. O Estado brasileiro por exemplo dispõe de leis fiscalizadoras efetivas de controle de ações de governança como a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Acesso à Informação – LAI e, institucionais de controle, como o CGU (Controladoria Geral da União), TCU (Tribunal de Contas da União), Ministério Público, Estatutos da Criança e Adolescente e do Idoso, ouvidorias e associações de cidadãos com iniciativas de controle geral e controle, ABRACCI-Articulação Brasileira Contra a Corrupção e Impunidade, Transparência Brasil, A Voz do Cidadão, Instituto Brasil Verdade, Movimento de Combate à

Corrupção Eleitoral, site Brasil sem Corrupção, de exercício de cidadania, enfim, um conjunto substancial de controladores civis e institucionais que podem atuar no aperfeiçoamento dos mecanismos em prol do fortalecimento da democracia.

A *accountability* Societal, respaldada por O'Donnel, é um conceito de Catalina Smulovtz e Henrique Peruzotti (2002) que vem para ampliar a ideia de *accountability* vertical, que tem como função as ações de controle do voto e da dinâmica do processo eleitoral executadas pela sociedade. A *accountability Societal*, embora não eleitoral, tem no controle da fiscalização também o protagonismo da sociedade. As autoridades políticas são controladas com ferramentas institucionais e não institucionais pela sociedade civil, associações, movimentos e grupos de interesse específicos, ONGs, mídias tradicionais e novas mídias. A função da *accountability Societal* é dar mais transparência as ações públicas, provocar o debate de questões importantes para coletividade e torná-los parte da agenda pública. Forçar a agenda com o objetivo de influenciar nas decisões de ordem política na esfera pública.

Formas de intimidação do agente público por ações de *accountability* garantidas pelo Estado e por iniciativas da sociedade civil existem, entretanto nos deparamos com manifestações e resistências dos agentes do Estado em prestar contas e tornar público as políticas sob sua gestão. A prática de *accountability Societal*, em se tornando comum, vai possibilitar a presença dos atores sociais na esfera pública para avaliar, criticar e aperfeiçoar a gestão do Estado. Isso em todos os poderes e em todos os níveis da Federação.

Tanto na *accountability* horizontal como na vertical os problemas estão na arquitetura administrativa governamental e na esfera política, pois as autoridades públicas estão longe de se sujeitarem e aderirem uma rotina de controle e prestação de contas em ações de *accountability*. Apesar da Lei de Acesso à Informação e a obrigatoriedade da divulgação de dados de interesse da sociedade em qualquer órgão público constata-se uma resistência e omissão na prestação de contas como também na confiabilidade dos dados apresentados. Neste impasse político criou-se um fosso entre o cidadão na esfera civil e a responsabilização do agente público subordinado. Pode-se considerar o ponto nevrálgico dessa relação, a distância provocada pela falta de transparência na prática política. Um processo devastador para a sociedade que convive com notícias diárias na mídia de corrupção, desvios e crise de governabilidade.

Encontra-se no Brasil, por exemplo, notícias rotineiras com essas abordagens em jornais de circulação nacional: Jornal Folha de São Paulo, nos dias 18 e 19 de julho de 2015: “Para ministros, país vive ‘crise institucional gravíssima’ após rompimento de Cunha”, “Suspeito, filho de presidente do TCU atuava com discrição”; “Empreiteiras zeraram doações após prisões de executivos pela Lava Jato”; “Para oposição abalo de Cunha enfraquece PMDB opositor”. E nas mesmas datas no Jornal O Globo: “Planalto diz esperar imparcialidade de Cunha, após rompimento político”; “PF identificou depósitos de posto usado por Youssef para líder do PP”; “Renan elogia Eduardo Cunha e diz que 2<sup>o</sup> semestre terá ‘meses nebulosos’”. Em El País, no dia 17 e 18 de julho: “Denúncias contra Cunha embaralham a crise política brasileira”; “Reações de Eduardo Cunha inflam o ‘fantasma’ sobre o impeachment de Dilma”.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a distância entre os entes civis e públicos é marcada pela lacuna da lei e da marginalização dos interesses políticos. Para o cidadão comum é difícil entender a isenção da obrigação de responsabilização dos próprios atos dos agentes públicos, somados a ineficácia na prática de mecanismos dos controles de *accountability* horizontal e societal.

A autora Ana Maria Campos, em seu livro *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português, examina a origem do termo *accountability* e encontra na obra de Frederich Mosher, *Democracy and the public service*, publicada em 1968, o termo *accountability* como sinônimo de troca de responsabilidade objetiva com a noção de prêmios e punição (MOSHER, 1968, p. 7 in CAMPOS, 1990, p. 32).

Campos considera as estruturas burocráticas do Estado necessárias por trazer salvaguardas de proteção aos direitos dos cidadãos contra os riscos de abusos e concentração de poder por parte de agentes públicos. Reitera a autora o ponto central desse trabalho, que a *accountability* tem de ser vista como uma questão de democracia. Fora desse eixo, nem a sociedade e tampouco as instituições públicas e políticas avançam.

Destacam-se na concepção da *accountability* os estudos de Andréas Schedler que divide em três dimensões a capacidade de respostas, informação e explicação e justificação dos governos, chamada de *answerability*, e de punição e sanção a agentes que violam os deveres públicos, *enforcement*. Lembra Schedler que o controle perfeito do poder é irreal (SCHEDLER, 1999, p. 14-15).

Outro estudo que merece ser mencionado para a compreensão da *accountability* é o oferecido pelo pesquisador argentino Guillermo O'Donnell (1998). O autor dimensiona a *accountability* em vertical e horizontal. O' Donnell acompanhou o processo de redemocratização e os processos eleitorais na América Latina e especialmente do Brasil produzindo várias análises no campo das novas democracias e da Política Comparada.

Quando O'Donnell dimensiona as práticas de *accountability* através de mecanismos e instrumentos normativos, lida com o problema da qualidade da democracia, se ela aumenta com mais concentração de poder ou se na dispersão do poder. A responsabilização está no conjunto de regras que podem gerar recompensas pelo desempenho ou pela capacidade legal de sanção.

A visão da *accountability* vertical acredita que o mecanismo é capaz de controlar os políticos e governos através das eleições e do voto, que pode ser em plebiscitos, referendos e iniciativas populares, enquanto a *accountability* horizontal controla e é controlada entre os poderes (*checks and balances*) e entre órgãos públicos ou autônomos. A punição deve ser aplicada pelos órgãos públicos capacitados e agentes públicos capazes de impor sanções a outros órgãos ou agentes do Estado. As decisões e atos não adequados, irregulares ou ilícitos são passíveis de sanções dentro da forma legal estabelecida, coibindo abusos de poder e afrontas à dignidade humana e à igualdade participativa.

Ao analisar ações de *accountability* e transparência na condução do governo, principalmente na textura da composição política e institucional, têm-se nas coligações, coalizões, acordos e concessões um campo político de invisibilidade abrindo espaço no próprio poder para interferências de grupos de interesses, econômicos e financeiros e, com a globalização, grupos internacionais. As relações de trocas iniciadas no processo eleitoral, camufladas por imagens de candidatos criadas em campanhas, vinculam-se ao poder invisível tornando impossível o controle e prestação de contas tanto à sociedade, como institucionalmente.

Pode-se chamar o Estado brasileiro de liberal democrático, controlador e intervencionista pela atuação no governo na política econômica. A democracia brasileira passou por momentos de autoritarismo militar e populismo que comprometeram a formação da cidadania e levaram ao enfraquecimento da participação social como também, ao desinteresse político.

No entanto, contraponto a ideia de passividade da sociedade, as manifestações sociais de rua ocorridas em junho de 2013, iniciadas em São Paulo e rapidamente alaistradas pelas principais cidades do país deixaram atônitos parte da população e a elite política. De difícil assimilação tamanha mobilização espontânea fruto de uma reivindicação frágil como a redução de vinte centavos nas tarifas do transporte coletivo para estudantes. Várias manifestações espontâneas que se formaram em outros manifestos por novas indignações e por outras bandeiras sem a permissão de lideranças partidárias e sem lideranças centralizadas. O número de participantes nas manifestações e a agilidade na cobertura fez refletir a ordem política do país. Alguns exemplos de pressão e de mudanças com os movimentos sociais organizados em redes como a Primavera Árabe, *Occupy Wall Street* e as manifestações de rua em Londres e Paris, serviram de modelo para articulação da sociedade brasileira que de forma consciente protagoniza a ação política.

Esses manifestos, como os de 2015, são frutos de articulações organizados pelas redes sociais. E a aderência popular se forma exatamente a partir da preservação individual das ideologias, de bandeiras, de expectativas e motivações das mais diversas instâncias da sociedade. Nos últimos três anos constata-se uma mudança no comportamento social de debilidade, passividade e silêncio durante o período de mais de uma década à participação popular massiva nas ruas, transformando o sentimento de impotência e desesperança em sentimento de insatisfação e indignação. A cumplicidade no ato de ir às ruas está na confiança que a participação do cidadão no jogo político não vai admitir a interferência e nem criar novas lideranças políticas. A comunicação e a organização das manifestações estão nas mãos da sociedade como protagonista do processo político. Passados o susto e o impacto da reação social nas forças políticas, permanece na sociedade, por meio da informação constante da mídia, que o sentimento reativo das massas não determinou mudanças de conduta ética na ordem política nem na institucional.

Observa-se com esses episódios a fragilidade na participação social, quando milhares de pessoas vão às ruas contra as ações do governo, dos partidos políticos e representantes de modo geral. Uma contra ação em objeção às instituições políticas legitimadas. Diferentemente dos tempos ditatoriais, em que a bandeira da liberdade unia o povo contra o governo autoritário, hoje são várias bandeiras contra a ordem política em todos os níveis de representação.

A ausência de empoderamento e de identidade popular no sistema político representativo democrático vêm à tona em razão da ineficácia do aparato do estado e das deliberações do jogo político articuladas pelos partidos políticos. A falta de credibilidade se desenvolve em cima de ações e posições dissonantes na política contrariando grande parte da população. O monopólio do exercício da representação e das decisões entre partidos políticos e governantes faz aumentar a distância entre atores políticos e sociais sem desprezar a importância dos partidos como entrada dos cidadãos comuns no exercício da democracia.

A palavra *accountability*, enraizada na tradição institucional dos países anglo-saxões, pode ser traduzida, ainda que imprecisamente, como controle democrático, numa combinação da prestação de contas com o dever ético de se responsabilizar junto à população. Se esses mecanismos institucionais estivessem sendo utilizados adequadamente ou aperfeiçoados e adaptados às necessidades de interlocução entre os poderes e a sociedade, diminuiria significativamente a assimetria de informação entre os entes políticos e o cidadão.

Retomando O' Donnell, as práticas de *accountability* são mecanismos e instrumentos utilizados no poder público para o controle, fiscalização e responsabilização do representante no exercício público. Para isso a *accountability* vertical controla o representante na eleição através do voto e a *accountability* horizontal trata do controle e punição dos agentes públicos enquanto ocupantes dos cargos e funções de ordem pública. As decisões e regras não adequadas, irregulares ou ilícitas serão passíveis de sanções dentro da forma legal estabelecida, coibindo abuso de poder e afronta à dignidade humana e à igualdade participativa.

Historicamente, a cultura republicana arraigada na América Latina e, especificamente, na sociedade brasileira, mistura o público e privado sem culpas, somando-se isso à precariedade na assistência de serviços essenciais, o que gera, com constância, uma retração social, que permite a flexibilidade na vigilância da coisa pública e transmuta essa falta de austeridade social no controle da política e da administração pública, tais como desleixo e descaso da sociedade.

Enquanto, na realidade, pode-se entender a insatisfação e indignação com os representantes em função do déficit social de governos sucessivos e do processo decisório dos Parlamentos que, por vezes, buscam na sociedade solvência financeira, mas, frequentemente, são incapazes da interlocução para entender a

vontade e os interesses sociais. Detêm o poder do compromisso da decisão com autonomia, não obstante pluralizam a responsabilização das ações praticadas no contexto político, impossibilitando aferir qualquer tipo de controle e limite legal na conta do representante responsável.

No Brasil temos punição à improbidade administrativa, no entanto a experiência prova que mobilização na arena política acontece somente quando há convergência das forças políticas e sociais. Aí se dá o enfrentamento das forças oposicionistas e contrárias para o julgamento.

O’ Donnell, no texto *Accountability* horizontal e novas poliarquias , afirma ser possível a mobilização da opinião pública baseada nas ações de *accountability* horizontal, entretanto, é condição *sine qua non* à punição a fronteira e autonomia nas instituições, sendo elas “reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem agredidas” (1998, p. 43).

O autor faz algumas sugestões para adquirir a *accountability* horizontal. A ordem das sugestões está de acordo com a relevância para o trabalho. Em primeiro lugar, a construção do espaço entre os agentes estatais e os fracos e pobres. Reflete O’Donnell: “esse talvez seja o maior problema de todos: em sociedades marcadas não apenas pela pobreza arraigada mas também por profundas desigualdades, como garantir que os fracos e pobres sejam pelo menos tratados decentemente por tais agentes”. Como segunda sugestão, a importância do papel da oposição. Uma oposição com apoio eleitoral repercute na função de limitar os excessos do governo, denunciar estratégias de poder distantes dos propósitos de democracia e dos anseios do bem comum pelos quais foram legitimados no poder, fiscalizar ações públicas e políticas do governo e aliados, apurar e investigar denúncias de corrupção. Também pode agir e auxiliar a sociedade no sentido de buscar a transparência e ações de *accountability*, sem desprezar os instrumentos institucionais públicos de controle e punição.

Uma das preocupações do autor recai na premência da profissionalização do Judiciário e das agências de controle preventivo como o Tribunal de Contas da União (TCU). O Poder Judiciário e agências de controle, por serem providos com os recursos da União, ainda que determinados pelo Congresso, criam um desalinhamento na independência e autonomia das ações e decisões desses

órgãos. Tornam-se tênues as relações, em se tratando de democracias de países emergentes.

No caso brasileiro, existem ações de *accountability*, como também, tentativas dos detentores do poder para evitar situações de investigação. De antemão obtivemos enfrentamentos com resultados efetivos, e credita-se à tecnologia da comunicação muito do limite empregado na esfera pública. No entanto, as autoridades representativas, nacionais em sua grande maioria, não têm limites, nem ética e muito menos compromisso com a coisa pública e com o cidadão. Outra sugestão, para o autor, serve como complemento à sugestão anterior, a informação da mídia deve ser confiável. É essencial a divulgação de dados com credibilidade, oferecidos aos meios de comunicação de massa e para isso se faz imprescindível uma autoridade pluralista fora do eixo governamental.

O'Donnel deixa claro que as práticas liberais e republicanas incorporadas na ordem política não se esgotam facilmente. Sem otimismo, o estudioso não acredita na implantação da *accountability* horizontal, em curto prazo, mesmo auxiliada pela *accountability* vertical e as eleições em uma poliarquia.

Buscamos em Robert Dahl o conceito de poliarquia. O termo poliarquia na ordem política se distingue pela cidadania e os direitos de cidadania. Para constituir esta ordem política tem de estar imbuído de sete instituições:

- 1) funcionários eleitos (funcionários eleitos com controle político das decisões governamentais);
- 2) eleições livres e justas (eleições frequentes);
- 3) sufrágio inclusivo (praticamente todos tem o direito de votar);
- 4) direito a concorrer a cargos eletivos;
- 5) liberdade de expressão (falar sobre assuntos políticos de forma geral e direito a criticar);
- 6) informação alternativa (soluções alternativas de informação);
- 7) autonomia associativa (direitos de formar associações ou organizações, partidos políticos independentes e grupos de interesse).

No entanto, a correspondência da poliarquia com o processo democrático não garante a participação dos cidadãos, nem o controle do governo pelo cidadão. (DAHL, 2012, p. 351-352).

Voltamos à visão de O' Donnel mais otimista ao examinar os bons exemplos de indivíduos com comportamentos convincentes e republicanos, acreditando que isso possa encorajar e influenciar outros indivíduos, e gerar apoios na opinião pública e repercussão na mídia.

O controle das ações públicas e políticas e os mecanismos de *accountability* não podem ficar limitados à estrutura do Executivo. A preservação e conservação dos direitos do cidadão e dos deveres do Estado precisam do controle oficial e fundamentalmente de canais de comunicação em que representação e participação se comuniquem e possam interagir.

Uma preocupação entre os estudiosos da teoria democrática se concentra nos países latino-americanos por não contarem estes, de forma efetiva, com instrumentos de controle e práticas de *accountability* no exercício da atividade política e no dever público. Existe no imaginário desses povos a cultura do domínio do Estado pelo qual se justificam a passividade e a aceitação dos quase desígnios dos déficits democráticos e de *accountability*.

As deliberações necessitam reverberar para interagir com a população. Verifica-se que o Parlamento e os partidos estão contaminados e compromissados com o Executivo e com a visibilidade política. Por sua vez, a mídia tenta um discurso entre as informações políticas e de interesse social, no entanto ambos estão enfraquecidos e com a credibilidade baixa.

Os pesquisadores Campos e O'Donnell acreditam na possibilidade de mudanças sem serem otimistas, quando vislumbram capacidade em muitos países de reestruturação do Estado e nas instituições podendo encorajar efetivamente a participação social.

Conforme reproduzido pela mídia, o conservadorismo dos parlamentares que compõem o Congresso Brasileiro, nesse momento, reforça que os mecanismos de fiscalização não fazem parte das prioridades nem mesmo das intenções. Há falta de transparência nas ações e serviços disponíveis como as verbas indenizatórias dos gabinetes e as emendas parlamentares. Quanto às verbas, o povo já condenou e condena por considerar abuso. Já as emendas são um misto de clientelismo eleitoral e proveito de recursos do orçamento da União. As emendas acabam colaborando ainda mais para escancarar a incapacidade de melhorar a eficiência do ambiente público do Congresso.

A estrutura do Estado deveria sustentar a dinâmica das instituições e da administração pública longe da textura política, como acontece nas democracias avançadas. Ao contrário, no Brasil, o Poder Executivo excede no comando suplantando os outros poderes. O orçamento é um caso típico de recursos públicos destinados às áreas fundamentais de programa de governança das políticas públicas dirigidas à inclusão social dividindo espaço no mesmo ato com as emendas parlamentares individuais.

As emendas parlamentares apresentam relativa importância nos objetivos do trabalho legislativo e segundo Avritzer e Anastasia (2006) visam influenciar nas decisões de políticas públicas. Embora para muitos sirvam apenas para ampliar as chances de reeleição. As emendas individuais, no parlamento brasileiro, tem a distribuição dos recursos de acordo com critérios pessoais e subjetivos deliberadas por cada parlamentar. As definições de atendimento do deputado ou senador ao beneficiário estão ligadas a acordos feitos ainda em eleições. São trocas veladas de comprometimento do representante às tratativas políticas do Governo Federal com o parlamentar e seus arranjos eleitorais. Intencionalmente, mobilizam governo, partidos, prefeitos e parlamentares como se campanha fosse. A fragilidade e as críticas das emendas parlamentares recaem nas “distorções e mazelas da democracia e as vicissitudes dos governos de coalizão” para Avritzer e Anastasia. No ano de 2015 as emendas passaram a ser impositivas, quer seja, pela primeira vez em que o governo federal promete, cria a expectativa e é obrigado a cumprir impositivamente. Em verdade, as emendas servem de palanque ao mandato e via sacra anual de governantes, parlamentares e autoridades do governo estadual e municipal aos gabinetes de Deputados Federais e Senadores. O jogo político entre Executivo e Legislativo está nos valores distribuídos para cada solicitante e aos projetos elaborados. Logo, se questiona o atrelamento do parlamentar ao projeto e ao solicitante e vice-versa. Avritzer e Anastasia, na obra Reforma Política no Brasil, dão clareza quando revelam: é possível identificar potencialmente um *trade off* entre eficiência governativa e extensão da atividade de emendamentos.

Campos advoga com entusiasmo as iniciativas bem sucedidas de governos e prefeituras como os programas de mutirões de construção de casas, ajudam no fazer coletivo além de unir os moradores, agentes públicos e assistência pública

para a concretização específica de uma meta da coletividade. Para a autora, isso é uma forma de aproximação entre os agentes públicos e sociedade.

Outro programa bem sucedido é o Orçamento Participativo, programa institucional conhecido e utilizado por muitos governos de vários partidos. O programa trouxe para o campo político a participação direta das comunidades. As cidades de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul, e Brasília implementaram com sucesso. Exemplo de boas políticas de participação popular.

O professor Luis Felipe Miguel (2005), no texto *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*, afirma que um dos problemas da representação política contemporânea diz respeito à sub-representação de determinados grupos sociais. Para ele, o grupo dos governantes é rico e mais instruído do que a população de modo geral. Embora façam parte do sufrágio hoje grupos de mulheres, trabalhadores, analfabetos, jovens de 16 anos, esses grupos não mudaram as condições de cidadania política, mas alteraram o ordenamento constitucional das democracias do ocidente.

A desilusão com a *accountability* vertical, segundo O'Donnell, Manin e Pitkin, é por não dar garantias de cumprimento de promessas feitas em campanha ou se vão cumprir com responsabilidade o papel a que foram legitimados. Miguel acredita que os mecanismos representativos devem envolver o bom funcionamento da *accountability* vertical com forma de *empowerment* dos cidadãos comuns, interesses e opiniões de grupos sociais presentes nas esferas de decisão e garantir a presença política dos diversos grupos no debate.

Como a comunicação pública tem por base dar publicidade a ações públicas no âmbito da esfera pública através de veículos de comunicação tradicionais, das novas mídias e das mídias das fontes, a chance do cidadão comum receber a informação e compartilhar o conhecimento das deliberações no processo legislativo no Congresso e das decisões no Governo se tornam mais eficientes. A prática da interlocução e diálogo entre representantes e representados através do conjunto de canais interativos que possibilitem a pluralidade de informação e facultem a interação na representação dos anseios dos cidadãos no contexto decisório é o grande desafio do sistema representativo.

### 3.2 O papel da comunicação na representação

No primeiro Congresso Internacional de “Comunicação e Integração Latino-americana”, ocorrido em Quito, em julho de 2015, o sociólogo argentino Atilio Borón, afirma ser “necessário o surgimento de mais vozes na mídia a partir dos povos para evitar que se substitua a atual ditadura da informação dos grandes monopólios privados por uma nova ditadura de tecnocratas do Estado”. Para ele, o oligopólio da mídia é uma situação histórica e estrutural na região. Desde a década passada há uma emergência ainda maior pela democratização de fato, argumenta o autor. O debate no congresso girou em torno da preocupação com o novo tipo de golpe de Estado que o autor chama de golpe midiático. Outro participante, o jornalista e professor espanhol Ignacio Ramonet, radicado na França, advoga que a maior batalha enfrentada na América Latina atualmente é a batalha midiática. A troca de informação e promoção da democratização e integração regional dos povos está na importância da comunicação como estratégia de união e fortalecimento das iniciativas em defesa da integração.

A introdução sobre a comunicação social na América Latina é importante como contraponto na organização da comunicação pública no âmbito da esfera pública. A comunicação pública visa a publicização das ações públicas praticadas pelos agentes públicos, porém, segundo diversos teóricos da área, não tem uma única definição. Pode-se considerar uma de suas funções a de ampliar os canais de interlocução entre representantes e representados, facilitando a pluralização de informações de interesse público para a sociedade, oferecendo acesso a canais abertos, de informação interativa e de internet pública. As informações e deliberações públicas devem reverberar no fluxo de comunicação social e dos novos meios tecnológicos.

Segundo Anastasia e Nunes “a ampliação e o aperfeiçoamento da representação democrática remetem ao desafio de transformar a democracia em um conjunto de interações interativas entre representantes e representados” (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 18).

A ideia da interação e interatividade da informação passa pela comunicação pública. Longe de *releases* e de endossar os serviços públicos dos portais de transparência, a comunicação pública atua na informação e no processo de interação da vocalização entre os entes públicos e sociais. Esse processo de aproximação entre os entes públicos e civis passa por canais e meios de comunicação públicos e privados e das redes sociais, que facultam a pluralidade de informações e a publicidade do conjunto de ações da estrutura administrativa e, dão conhecimento *pari passu* da desenvoltura política e dos resultados dos mecanismos de *accountability* e de responsividade a que os representantes estão sujeitos e da responsabilidade social.

No Brasil, a comunicação pública cresceu nos órgãos oficiais, mas, como não tem um conceito fechado, convive com a comunicação institucional. A ideia de comunicação pública perpassa pelos interesses coletivos, o suprimento das informações dos serviços públicos, de ideias para a coletividade do terceiro setor, quer seja, atua na transmissão e cooperação das informações que possam contribuir no compartilhamento e diálogo entre os cidadãos e o ente público e político de maneira que o cidadão possa assimilar e compreender os conteúdos informados. Passado o processo de informação, o cidadão tem condições de interagir no processo decisório.

Tem-se como canais de interlocução os espaços institucionalizados do Estado e do Parlamento, quanto da promoção de debates públicos e de fóruns organizados pela sociedade civil e grupos de interesse ou do tipo de 'instituição híbrida' (ANASTASIA; INÁCIO, 2006) formada por representantes do poder público e da sociedade civil. Na participação direta os confrontos têm de chegar ao consenso compartilhado por todos. Relembrando que a organização da sociedade tem a garantia constitucional de ferramentas institucionalizadas de expressão como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Para o autor Jorge Duarte (2007), organizador do livro "Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público", no capítulo de sua autoria, Instrumentos de comunicação pública, lembra que a expressão comunicação pública está "associada ao esforço de melhorar a vida das pessoas" (DUARTE, 2007, p. 61). Ela não é comunicação institucional ou governamental nem tampouco organizacional ou comunicação política.

Ainda que não corresponda à primeira prática ou estudo acadêmico sobre o assunto, a primeira referência teórica formal feita no Brasil aconteceu quando a professora Heloíza Mattos trouxe o livro *La communication publique*, do acadêmico francês Pierre Zémor (1995) para ilustrar suas aulas. O conceito, no entanto, continua aberto e com muitos significados. O autor advoga que um conceito próximo da convergência teria o

interesse daqueles que desejam mídias públicas fortes, uma mídia privada pluralista e democrática, a informação e a interação com o cidadão em bases apropriadas. Uma divulgação mais próxima do interesse do Estado e da sociedade do que do governo parece ser do interesse público, expressão, assim como comunicação pública, difícil de definir consensualmente (DUARTE, 2007, p. 60).

Duarte considera mais fácil para não confundir o que não é comunicação pública, o que trata de “comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de ‘um público’”. A comunicação pública para o autor coloca “a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável” (Ibid., p. 61).

Para concluir a ideia de comunicação pública, Duarte apresenta as boas novas no caminho para construir o futuro da comunicação pública: tentativas em que estão sendo feitas para mudar o foco da comunicação, tradicionalmente voltado para o atendimento dos interesses da organização e de seus gestores (coalizão dominante, corporação, políticos) para ser direcionado prioritariamente para o atendimento dos interesses do conjunto da sociedade de uma forma consciente, responsável e estratégica.

A comunicação pública pode contribuir para alterar o baixo engajamento político do cidadão como reflexo do baixo grau de amadurecimento cívico de parte da população. A limitação e interferência na participação e no processo de representação da grande maioria da sociedade acontecem pelo nível de acesso à informação, o desconhecimento dos direitos que possui e do que acontece na esfera pública e política. A mídia eletrônica tradicional estabelece agendas e debates públicos que por falta de informações plurais forma uma opinião pública equivocada.

A alta visibilidade dos escândalos políticos acaba contribuindo na contaminação do cenário público e político derrubando iniciativas de interesse na vida política.

Ao analisar os vários teóricos da democracia representativa, observa-se a transformação das democracias na América Latina e no Brasil. Independente da condução dos líderes políticos, constata-se o dinamismo na democracia pregado por Bobbio. De outro lado, a noção de comunicação pública na mobilidade e na troca da informação pode auxiliar na construção e ampliação da representação em países com diálogos interrompidos e resistências a algumas regras democráticas.

Nesse caminho da representação se encontram instituições não governamentais que dialogam com a Sociedade civil organizada. Na ditadura, os sindicatos e a igreja tiveram grande influência na condução de forças contra a repressão militar. As ONGs preenchem um papel social no poder público além da prestação de serviços, atuam em áreas pobres e interagem diretamente com as populações carentes e os centros comunitários. Atuam e modificam estruturas sociais esquecidas.

Inegável a constatação de melhora no bem estar social nas camadas mais pobres da população brasileira. Inegável também que convivemos com estados da Federação completamente cosmopolitas como São Paulo e Rio de Janeiro e com o atraso social e político do Maranhão e centenas de cidades de norte a sul expostos a regimes clientelistas comandados pela “mídia das famílias”.

Apesar das transformações nas relações entre representantes e representados, mandantes e mandatários, governantes e governados, trazidas pelo desenvolvimento das sociedades democráticas, das tecnologias de comunicação e informação, do mundo globalizado e online, das redes sociais, o processo de *publicização* do poder “no sentido público-privado, continua sendo assimétrico e não linear” (BOBBIO, 2005, p. 31).

Para Sartori, “nossas democracias decepcionam, mas não traem”. Isso ocorre porque a teoria da democracia liberal é a teoria de política que inclui uma teoria de sua prática, que abrange fins e meios. Mesmo assim, os fins sempre podem devorar seus meios. É claro que a democracia liberal não pode ser considerada ponto pacífico. A escravidão, dizia Burke, “nós sempre podemos ter: é uma erva daninha que cresce em qualquer solo. A liberdade, ao contrário, nós sempre podemos perder: é uma semente que precisa ser cultivada.” Sartori conclui seu pensamento:

“nossas democracias atuam ao longo de uma delicada corda bamba de ideias, ideais e retroalimentações do mundo real que, de alguma forma, implementam-se e dão sustentação uns aos outros” (SARTORI, 1994, p. 319).

A reprodução do quadro abaixo elaborado por Fernando Abrúcio e Maria Rita Loureiro para o artigo “Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro”, de 2005, auxilia na compreensão da parte teórica desse trabalho de forma resumida. O desenvolvimento dos mecanismos de *accountability* democrática: vertical e horizontal estão dimensionadas por O’Donnell.

### 3.3 *Accountability* Democrática

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
<b>rocesso Eleitoral</b>	Sistema eleitoral e partidário Debates e formas de disseminação da informação Regras de Financiamento de Campanhas Justiça eleitoral	Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas) Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações

<p><b>Controle Institucional durante o Mandato</b></p>	<p>Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.)</p> <p>Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.)</p> <p>Controle Administrativo- Procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</p> <p>Controle do Desempenho dos Programas Governamentais</p> <p>Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.)</p>	<p>Independência e controle mútuo entre os Poderes</p> <p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</p> <p>Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)</p>
<p><b>Regras estatais Intertemporais</b></p>	<p>Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas)</p> <p>Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>Limitação legal do poder dos administradores públicos</p> <p>Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes</p> <p>Mecanismos de restrição orçamentária</p> <p>Defesa de direitos intergeracionais</p>	<p>Predomínio do império da lei</p> <p>Eficácia dos mecanismos judiciais</p> <p>Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independentemente dos governos de ocasião</p>

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro, 2005.

## CAPÍTULO 4

### ACCOUNTABILITY ELEITORAL

O processo eleitoral é o movimento de escolha de representantes em qualquer governo democrático. No regime Presidencialista, como o brasileiro, os Poderes Executivo e Legislativo passam pelo crivo eleitoral. Por meio das eleições, o princípio da soberania popular se concretiza através do voto, que pode eleger um representante e da mesma forma retirar da vida pública quem não passar pelo julgamento popular. As eleições são asseguradas pela Constituição e seguem condições e regras do sistema eleitoral brasileiro para a realização da campanha, do financiamento, da votação e apuração. O Superior Tribunal Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais têm o papel de controlar os abusos econômicos, a propaganda eleitoral, enfim, a lisura do pleito.

O federalismo clássico adotado pelo Estado Brasileiro dispõe de competências para eleições nos três níveis da União: federal, estadual e municipal, de maneira uniforme e padronizada. As eleições acontecem de quatro em quatro anos para os poderes executivos e para os poderes legislativos no voto proporcional. No voto proporcional são escolhidos Deputados Federais, Estaduais e Vereadores. O mandato majoritário escolhe os cargos à Presidência da República, Governadores, Prefeitos e Senadores. Para o Senado o mandato tem duração de oito anos para parlamentar e as eleições acontecem de quatro em quatro anos, elegendo um terço em um mandato e dois terços no mandato seguinte, mantendo o número total de três Senadores por Estado. O controle eleitoral é estendido para os três níveis da federação e as eleições e as ações de *accountability* horizontal são comandadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais.

Guillermo O' Donnell apresenta a concepção dimensional sobre *accountability* eleitoral, dividindo a inserção de *accountability* em horizontal e vertical. O autor argumenta que nas democracias modernas ou poliarquias, a dimensão democrática é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical através dos mecanismos das eleições e do voto (O' DONNELL, 1998, p. 31). Enquanto a *accountability* horizontal implementa a parte legal de supervisão, fiscalização e sanções contra os "agentes ou órgãos públicos qualificados como delituosos" (Ibid., p. 40).

Manin (1995) tem uma posição sobre a representação e a eleição “Rigorosamente falando, em todas as formas de governo representativo o voto constitui, em parte, uma reação do eleitorado aos termos que lhe são oferecidos” Mas, quando esses termos espelham uma realidade social, independentemente da ação dos políticos, tem-se a impressão que o eleitorado é a fonte dos termos aos quais, na verdade, ele apenas responde com seu voto.

Para os autores Manin, Przeworski e Stokes, existem alguns fatores institucionais nos arranjos particulares de controle dos eleitores sobre os políticos como a imputação da responsabilidade pelo desempenho do governo, lembram que se for coalizão se torna limitada, tanto quanto se torna limitada se o Congresso e a Presidência forem de partidos diferentes (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 129).

O ano de 2015 deu início à discussão da Reforma Política, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e alguns pontos do processo eleitoral já foram votados em primeiro turno no Plenário, como o fim da reeleição, tempo de mandato majoritário nos três níveis e o importantíssimo financiamento de campanha, sem alterações significativas, tão pouco mudanças que possibilitem ações de *accountability* eleitoral. Não foi cogitado no transcorrer deste mandato legislativo sequer qualquer critério em defesa do cumprimento dos compromissos assumidos com os cidadãos em campanha ou em programas e plataformas de governo.

Em verdade, o que existe de controle nas duas Casas Legislativas, tanto na Câmara como no Senado, é o Conselho de Ética, restrito a atuação do parlamentar em mandato eletivo. A função da comissão é receber as denúncias no campo do comportamento ético e julgar procedentes ou não. Somente após o parecer favorável, ocorre o andamento do processo e, por fim, o julgamento em Plenário que pode punir com advertências até a cassação do mandato. No caso de denúncias do Presidente e Vice-Presidente da República é criada uma Comissão Especial Mista no Congresso com a missão específica de preparar um parecer que será apresentado e julgado pelo Plenário do Congresso. A punição máxima é a perda do mandato executivo, o conhecido *Impeachment*.

Os mandatos obtidos por promessas de campanha não são ameaçados, como não existem dispositivos institucionais que possam enquadrar como crime eleitoral os devaneios e promessas enganosas, muitas vezes, dolosas e de má-fé,

conhecidas como estelionato eleitoral. Ocorre que o tempo, o poder econômico e a propaganda eleitoral suplantam as tentativas de punição do cidadão com o representante faltoso. A ausência de um sistema de controle dos representantes em campanhas e nos mandatos referentes às promessas em pleitos eleitorais fragilizam o comprometimento e a transparência de ações do político-parlamentar no momento de campanha e no valor creditado ao representado. Até que ponto o cidadão comum pode ser ouvido ou ter influência no processo decisório para o representante?

Repetimos essa questão aplicando a visão do professor Luís Felipe Miguel em artigo sobre a democracia, em 2002. Ele tece algumas críticas referentes à abordagem clássica de democracia baseada no conceito de Schumpeter: “a democracia é um método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com a intermediação de seus representantes”. A crítica começa na definição de bem comum. Segundo Miguel, Schumpeter adverte que o significado pode ser diferente para cada indivíduo. Se essa noção é procedente, o teórico demonstra a impossibilidade de construção de “vontades coletivas”, porém, o bem comum da doutrina clássica está ligado à “vontade da maioria”.

A grande crítica feita por Miguel a Schumpeter é quando ele declara que “as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas em se tratando de assuntos públicos”. Na mesma linha, usa a afirmação do sociólogo Lazarsfeld, em estudo sobre a campanha eleitoral americana de 1940, campanha em que Franklin Roosevelt conquistou seu terceiro mandato Presidencial, constatando que o povo não é ativo, participante, interessado ou informado. E mais: “as pessoas decidem de forma irracional seu voto”.

O caráter reativo do voto é obscurecido por sua dimensão expressiva. Quando, inversamente, os termos da escolha decorrem principalmente de ações relativamente independentes dos políticos, o voto ainda é uma expressão do eleitorado, mas sua dimensão reativa se torna mais importante e mais visível (MANIN, 1999).

Para Miguel, os eleitores não são o modelo ideal da democracia representativa, pois não sabem decidir, não procuram se informar nem avaliar a consequência dos próprios atos. Considerando a avaliação crítica dos pensadores sobre o comportamento e capacidade de decisão do indivíduo comum, Miguel demonstra que a influência dos meios de comunicação de massa sobre o eleitor na definição do voto é nula para Lazarsfeld, já para Schumpeter, a massa é sempre

manipulada pela propaganda política. Miguel lembra o sucesso da propaganda nazista que para muitos intelectuais era o paradigma de uma nova forma de fazer política (MIGUEL, 2002, p. 500-501).

A incompetência no decidir do eleitor e a incapacidade de aprender com seus próprios erros, para alguns teóricos, acontece pelo egoísmo do indivíduo em não se preocupar com o coletivo ou pela racionalidade o indivíduo busca o custo-benefício. De uma ou de outra maneira a crítica recai sobre o eleitor como objeto de manobra.

Miguel revisa o núcleo da nova teoria da democracia, a *competição entre elites* de Schumpeter, cujo ideal democrático sobrepõe a autonomia popular, a ideia de poder do povo, da igualdade entre os seres humanos, postulando que a maioria é incapaz de governar. O pensamento de Schumpeter aparece nas teorias de Robert Dahl no conceito de “centros de poder”, em A teoria da escolha social, de Ricker, em Giovanni Sartori e de muitos outros. Pode-se evidenciar, independente dos teóricos aqui presentes, que as democracias tem um déficit acumulado com os cidadão nos países emergentes, quanto à participação, à deliberação nas decisões e as desigualdades sociais.

Assiste-se sobejamente pela imprensa o silêncio do parlamento em relação a alguns temas que não são levados ao debate, porque o conteúdo é desaprovado pelos parlamentares que representam setores da sociedade ligados a grupos religiosos e conservadores. Debates omitidos, como o casamento gay, decidido pelo Supremo, e outros, trancafiados, como o aborto e a descriminalização das drogas são temas debatidos pela sociedade, mas de desagrado de grupos de pressão e do eleitorado conservador. Essa é uma das razões pelas quais a instabilidade eleitoral nas últimas campanhas tem aumentado significativamente.

Em virtude do aumento do número de eleitores flutuantes e de eleitores bem informados, a fidelidade partidária e eleitoral despencou. Isso se reflete na distância cada vez maior entre o representante e o representado. Para o teórico Habermas, uma contradição, pois o sistema político é um sistema especializado na tomada de decisões, ora se a política democrática pode ser deliberativa tem a função de integrar a maioria, a opinião e a vontade de todos.

A relação entre representantes e representados no processo eleitoral depende de regras equânimes e uma Justiça independente. O financiamento de campanha é o ponto nevrálgico das campanhas eleitorais, quanto aos instrumentos

de ações de *accountability* tanto para a Justiça Eleitoral como para os demais órgãos públicos e os cidadãos. Aliás, todos os escândalos de corrupção e desvios políticos, a partir da redemocratização, gravitam no campo da arrecadação de recursos financeiros para campanha eleitoral dos candidatos majoritários e das candidaturas proporcionais. Arrecadações milionárias foram conduzidas para o chamado Caixa 2 de campanha para viabilizar a realização de projetos políticos de partidos e candidatos com a conivência do mercado publicitário e propinas extorquidas por servidores públicos de empresas públicas e privadas.

Nesse caso, quando “as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 133).

Conforme os autores, as estruturas organizadas em relação à corrupção do Caixa 2 Eleitoral não são impedidas pelos mecanismos de controle e ações de *accountability* vertical, contudo quando descobertos os delitos podem ter o auxílio das ações de *accountability* horizontal, como os instrumentos de investigação da Polícia Federal, do Ministério Público, da Justiça Eleitoral e das Comissões de Inquérito Parlamentar foram operacionalizados no caso do Mensalão e estão atuando com ações aprimoradas na Operação Lava Jato.

Muitos consideram sistêmicas as notícias políticas envolvidas em escândalos de corrupção. Parecem sempre as mesmas manchetes independentes de ter acontecido no ano de 2005 ou se atual, atente: Câmara está no fundo do poço (Folha 11/09/2005); Lula diz que turbulências políticas não vão tirar o governo do seu rumo (Folha 07/09/2005); Corregedoria aprova relatório de apoio à cassação deputados (Folha 12/09/2005); Saiba mais sobre Roberto Jefferson, pivô da crise no governo Lula (Rev.Época 08/10/2009); Mensaleiros aproveitam "memória curta" e fazem planos para as eleições de 2010 (Portal R7 08.10.2009); Pela 1ª vez, presidente da Câmara e do Senado são investigados no mesmo caso (Estadão 20.07.2015); “Não acredito que país corra riscos sistêmicos mais graves, diz Lewandowski (Zero Hora 17.07.2015); Governadores do NE reclamam efeito Lava Jato em refinarias (Estadão 18.07.2015).

Reconhece-se que quem permite cobrir as deficiências do controle e supervisão dos agentes públicos são as denúncias dos delatores. Nenhum controle existente impede os crimes eleitorais nem os crimes no mandato. É visível a lacuna no controle efetivo das ações de responsabilização dos agentes públicos, tanto na transparência ética quanto na veracidade dos dados na prestação de contas aos órgãos oficiais legitimados para o controle e punição em ações que legitimam os representantes no poder.

A divulgação de informações e do debate pode colaborar no sentido de dar maior transparência às ações de campanha, todavia as limitações do processo eleitoral, quanto à realidade apresentada pelos candidatos e partidos, deflagram a incapacidade do sistema de controle e fiscalização em garantir com os instrumentos de *accountability* e de responsabilização a probidade no sistema eleitoral brasileiro.

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

## 5

### CONCLUSÃO

O debate na teoria política sobre os conceitos de democracia representativa, participação e *accountability* segue com significados e ideias diversas no mundo contemporâneo. Para muitos teóricos a previsão da América Latina é de futuro sombrio e preocupante. Ao observar a evolução o curso da redemocratização nesses países, constata-se os déficits institucionais e a persistência de práticas políticas conservadoras e limitadas e o nível baixo de participação social nas tomadas de decisões, vimos que são situações que impedem o conjunto dos países Latino-americanos de uma consolidação democrática com instituições fortes e responsáveis e na redução do vácuo na relação entre representantes e representados.

Para Manin, Przeworski e Stokes “a representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 106).

Os autores levantam a questão central da representação: qual o papel dos cidadãos eleitores na representação de reforçar ou apenas legitimar os atores políticos na esfera pública? Credita-se a limitação da representação do cidadão-eleitor ao processo eleitoral e ao voto. A sociedade tem como representação oficial apenas o voto para legitimar por muitos mandatos um candidato. Hanna Pitkin considera que a centralização do governo na representação eleitoral em uma única atitude de voto é insuficiente para demandar consentimento e autorização para um período sujeito a renovações periódicas. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 354).

Ao considerar a representação ligada ao processo eleitoral e ao voto observa-se reduzida capacidade de participação do cidadão nas tomadas de decisões políticas e no controle de ações públicas. Os governos dependem da legitimação para o poder, mas não para exercitá-lo. Dessa feita, a construção da arquitetura institucional do Estado, a dinâmica e formatação do desenho político organizado são linhas de governo que esboçam as intenções e o nível de democracia e do Estado de Direito a que estão submetendo à população. Em verdade essa organização

direciona a governança de políticas sociais e estrutura os serviços da administração pública.

Um dos problemas da democracia nos países latino-americanos está no fato em que o Estado não tem estrutura separada da estrutura do governo. Criou-se estruturas de SuperEstados poderosos com fragilidades e precariedades sociais, econômicas e políticas ligadas a ações dos governos. Quando acontece alguma crise na governabilidade toda a estrutura da máquina administrativa perece. Questões econômicas levam com constância a crises de governabilidade ou de legitimidade. Essas crises se formam quando há problemas macroeconômicos sérios que atingem o conjunto da população. Refletem na imagem do governo e se estende para divergências de interesses políticos entre aliados e as forças da coalizão recaindo no Legislativo.

O poder Legislativo atua de maneira submissa ao Executivo na maioria das vezes nos Parlamentos Latino-americanos. Denota-se em relação aos poderes Legislativos baixo peso político em assuntos de relevância macropolítica. Contudo, ao menos no Brasil, sempre que o governo se fragiliza ressurge o parlamento como força de equilíbrio institucional. Esse fôlego ao parlamento ocorre quando consegue assegurar o domínio da Agenda Legislativa. Conforme os teóricos, Manin, Przeworski e Stokes, “numa república grande, os interesses serão múltiplos e diversos; portanto, será menos provável a combinação de interesses para uma efetiva ação facciosa” (MANIN; PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 36). É patente nas articulações políticas que os inimigos de hoje são os parceiros e aliados de amanhã.

Esses conflitos na política latino-americana são comuns e geralmente reflexos de procedimentos administrativos por parte dos agentes públicos onde os governos não são legalmente responsáveis, *accountable*. Mais um exemplo brasileiro para ilustrar: a operação Lava Jato teve um denunciante para ser deflagrada a operação pela Polícia. Todos que estão presos foram responsáveis por desvios milionários, portanto roubo e extorsão e a punição administrativa? Quem roubou tem e terá punição legal da justiça. Mas quem foi punido por permitir ou se omitir na administração diante desses grandiosos desvios? Quem tem a capacidade de assegurar punição para os infratores na ordem pública?

Os regimes democráticos desenvolveram instrumentos adequados e eficazes de controle e fiscalização, conhecidos como *accountability*, contudo funcionam muito raramente nos países latino-americanos pela 'quase legalidade da corrupção e improbidade política'. Por certo o Brasil tem mecanismos e ações de *accountability* oficiais para ser aplicado e ampliar o nível de transparência da coisa pública, como o caso acima e em vários outros casos ocorridos recentemente e que se estivessem na agenda das prioridades poderiam ter sido evitados. No entanto, os agentes públicos prosseguem com a resistência de serem controlados e não prestando contas à sociedade e o mais grave de se responsabilizarem pelos próprios atos. Outro dia, o país assistiu uma presidente de uma grande estatal na Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados Brasileira, dizer que não era do seu conhecimento os desvios dos recursos na maior empresa brasileira sob sua administração, apesar das provas em que uma servidora havia lhe alertado dos delitos. Tudo que afirmou e reiterou na audiência foi que não pode se responsabilizar pelo que não sabia. Não é crível como ocorre no meio político composições em torno de interesses políticos escusos que prejudicam milhões de pessoas e nada nem ninguém é responsabilizado sem ser criminalmente.

São atores públicos legitimados pela sociedade que não têm preocupação nem o compromisso de ações de *accountability* para prestação de contas com os seus representados. Por isso um voto é pouco para consentir e autorizar simultaneamente. É fundamental a combinação da autorização do poder político com as preferências do eleitorado, a *responsiveness*, a responsabilização dos agentes autorizados.

A democracia representativa implica a responsabilização dos agentes legitimados pelo voto a cumprirem o papel de representantes com autonomia, mas não com as costas viradas aos anseios sociais. Também exige dos agentes autorizados que não façam parte da composição política do governo, mas assumam o papel de representantes do Estado e ajam como fiscalizadores das ações governamentais. Agregar medidas de proteção e controle para limitar os abusos de poder e reforçar as normas constitucionais, códigos, leis e procedimentos administrativos que independem de políticas de governo e da administração vigente para se garantir os direitos fundamentais individuais, sociais e civis.

O pesquisador Guillermo O' Donnel dimensionou os mecanismos de controle em *accountability* vertical, o eleitor no controle do voto e do processo eleitoral e *accountability* horizontal, as agências e ações do Estado no controle e fiscalização mútua. O' Donnel, assim, como Manin, Przeworski e Stroke e a pioneira Pitkin consideram os instrumentos e mecanismos de controle eleitorais muito restritos para julgar várias decisões de ordem política em um único processo. Para eles, embora relevante o poder de recompensa e punição, ou seja conduzir, reconduzir, rejeitar e definir um nome, muitos atos e atitudes caem no esquecimento da população pelo tempo entre um processo e outro para um só julgamento. Além do tempo, outros agravantes são o marketing político e a propaganda eleitoral extremamente danosos pelo poder de persuasão, apelação e pela facilidade de enganar, construir e desconstruir a realidade social.

Ao analisar a *accountability* horizontal, as deficiências aparecem por falta de aplicação, de adequação e aperfeiçoamento dos mecanismos. E na lacuna dessas duas dimensões, Peruzzotti e Catalina Smulovitz, criam a *accountability* societal. O mecanismo societal terá o controle e a vigilância externa da sociedade civil, movimentos sociais e a mídia nas ações formais e nos agentes públicos e governo (2002, p. 1-12).

A falta de compromisso e de responsabilização pelos próprios atos não retira ninguém da cena política. Não existe lei que faça um parlamentar cumprir o prometido, a única pressão vem do povo com o voto. Outro ponto obscuro do jogo político é a influência do presidente da república, dos governadores e prefeitos na indicação de cargos centrais no poder judiciário, dos órgãos de controle e do orçamento. Isso compromete a *accountability* democrática, pois causa a impressão desses cargos não estarem sujeitos ao controle das ações de fiscalização ou, por outro lado, impedirem no contexto de ação dos governos ou dos Parlamentos os instrumentos de controle e fiscalização.

Nesse cenário de democracia “relativa” os índices de engajamento cívico são cada vez mais baixos e a apatia política cresce embora com manifestos espontâneos pipocando aqui e acolá nessa América Latina. Os atores sociais conquistaram alguns canais de interlocução com os representantes e algumas expectativas de melhoras foram experimentadas no campo das políticas públicas. Mas não é factível vislumbrar uma representação participativa para a sociedade

latino-americana tampouco brasileira. A desigualdade nesses países, o déficit democrático, o déficit na comunicação acumulado pelo direcionismo dos meios de comunicação de massa, a falta de transparência na administração pública e o compromisso e atitude cívica impedem e bloqueiam os avanços.

Deve-se apontar a contribuição da internet na difusão da informação em grande escala nos países emergentes e as novas tecnologias de comunicação e informação no auxílio da realização de novas demandas e necessidades entre o emissor e o receptor. Mudanças na produção e formatação de conteúdos e dados são distribuídos em novos canais de interatividade na tentativa de promover e ofertar uma comunicação pública mais disseminada, heterogênea, diversificada e acessível que torne mais compreensível o universo público e político. Impulsionar a participação do cidadão de maneira mais ativa, ampla e consciente por meio de canais de informação e interlocução disponíveis pode diminuir a assimetria informacional e a carência de conhecimento de projetos, ações e atividades públicas e do próprio compromisso e empenho dos agentes públicos para com a prestação de serviços à sociedade.

A confluência entre o atendimento ao público, os canais de publicidade e divulgação e a comunicação pública atuam de forma democrática com diversos públicos simultaneamente por meio das tecnologias de acesso das massas. O cidadão comum tem a seu alcance alguns meios de acessos como portais governamentais e legislativos, a transmissão ao vivo das sessões legislativas, 0800, *callcenters*, conselhos, ouvidorias, audiências públicas e campanhas de interesse social que permitem o compartilhamento de informações e a participação relativa da sociedade. Percebe-se um bom desempenho e um bom padrão na formatação dos portais das Casa Legislativas na maioria dos países latinos, a considerar o desenvolvimento econômico de cada nação. As iniciativas na área da comunicação pública no conjunto dos países latino-americanos reproduzem as condições socioeconômicas, culturais e políticas, podendo ser observadas pelo grau da transparência das informações e de dados divulgados, nas ações de accountability e na participação do cidadão e influência desse no processo decisório.

A informação e a interlocução abrem espaço para a vocalização social e o diálogo entre o representado e o representante. A abrangência do discurso social e do processo dialógico compartilhado na esfera pública e política são apregoadas na

comunicação pública e na democracia participativa e deve buscar no debate democrático a crítica e o contraste de opiniões das sociedades.

Não se pode esquecer que o processo de legitimação e de autorização dos agentes políticos começa no controle da *accountability* vertical e deve ser estendido *pari passu* a *accountability* horizontal e societal para o controle dos mandatos e das ações políticas na esfera pública. Vimos decrescer o número de eleitores nas eleições por desconfiança e desesperança. Quem vai mudar a sociedade e exigir transparência, compromisso e responsabilização é o controle social somado a sua própria capacidade de interferir no processo decisório político. Existem perdas na despolitização e interesses de manter a sociedade longe do processo de representação e das decisões políticas, no entanto a desconstrução do Estado invisível está permitindo o esvaziamento e a reconstrução, idealizada ainda, de um Estado transparente empoderado de uma comunicação pública como verdadeiros servidores públicos.

A boa qualidade da democracia, da boa governança e do bem estar social dependem da troca na representação. A publicização dos atos públicos e os meios de acesso à informação em todas as instâncias públicas podem capacitar a sociedade ao exercício da cidadania e ao compartilhamento das decisões na esfera pública. Vimos, com os teóricos modernos, que a comunicação e *accountability* na representação se fundem e se complementam. Essa simbiose pode diminuir o vácuo entre representantes e representados e dimensionar o papel de cada agente social na corresponsabilidade na representação.

**BIBLIOGRAFIA**

- ABRÚCIO, F L, LOUREIRO, Maria R. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. Plataforma Democrática, São Paulo, 2005.
- ANASTASIA, Fátima, NUNES, Felipe. *A Reforma da Representação*. In: *Reforma Política no Brasil*. (org.) ANASTASIA, F e AVRITZER, L. Belo Horizonte, UFMG, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. *Reforma política e Participação no Brasil*. In: ANASTASIA, F e AVRITZER, L. (orgs.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte. UFMG, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005, 12ª Ed.
- BURKE, Edmund. *Discurso aos Eleitores de Bristol*. Revista Sociologia e Política. Curitiba, v. 20, nº 44: 97-101, 2012.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, v. 24, nº 2: 30-50, 1990.
- DAHL, Robert. *A Democracia e seus Críticos*. São Paulo, Martins Fontes, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a Democracia*. Brasília, UNB, 2009.
- DEUSTCH, Karl. *Política e Governo*. Brasília, UNB, 1979.
- DUARTE, Jorge. *Instrumentos de Comunicação pública*. In: *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*. (org.) Duarte, J. São Paulo, Atlas, 2007.
- GURZA LAVALLE, A e ISUNZA VERA, Ernesto I. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. São Paulo, Lua Nova, nº 84, 353-364, 2011.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política na sociedade em mudança*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária Ltda., São Paulo, USP, 1975.
- \_\_\_\_\_. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Ática, 1994.
- MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, nº 29:5-34, 1995.

- MANIN, B; PRZEWORSKI, A e STOKE, S. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MANIN, B; PRZEWORSKI, A e STOKE, S. *Eleições e Representação*. São Paulo, Lua Nova, 67 :105-138, 2006.
- MIGUEL, L F. *A democracia doméstica: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo*. Rio de Janeiro, Revista de Ciências Sociais, vol. 45, nº 3:83-511, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Curitiba, Rev. Sociologia Política, nº 25: 25-38, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy*. São Paulo, Lua Nova, nº 84: 25-63, 2011.
- O' DONNEL, Guillermo. *Teoria democrática e política comparada*. Lua Nova, Rio de Janeiro, vol. 42 nº 4:655-690,1999.
- \_\_\_\_\_. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo, Lua Nova, Revista de Cultura e Políticas, nº 44: 27-54, 1998.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política: ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.
- PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. BRESSER, Luiz Carlos e SPINK, Peter. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 7ª Ed, 1998.
- SARTORI, Giovanni. *A Política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Teoria da democracia Revisitada*. São Paulo, Ática, 1994.
- SCHEDLER, A. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, A, DIAMOND, L and PLATTNER, M. *The self restraining state: power and accountability in New Democracies*. Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, p 13-28.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo, Zahar, 1984.
- URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* São Paulo, Lua Nova, nº 67:191-228, 2006.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo, Martin Claret, 2002.