

REVAIR RODRIGUES MACHADO NETO

**ACCOUNTABILITY E DESENVOLVIMENTO LOCAL –
POTENCIAL HUMANO COLOCADO A SERVIÇO DA
COMUNIDADE**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
MESTRADO ACADÊMICO
CAMPO GRANDE/MS**

2017

REVAIR RODRIGUES MACHADO NETO

**ACCOUNTABILITY E DESENVOLVIMENTO LOCAL –
POTENCIAL HUMANO COLOCADO A SERVIÇO DA
COMUNIDADE**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades – Mestrado Acadêmico, como exigência para a qualificação em vista da obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local, sob a orientação do Prof. Pe. Dr. Pedro Pereira Borges.



CAMPO GRANDE/MS

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca da Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, Campo Grande, MS, Brasil)

M134a Machado Neto, Revair Rodrigues

Accountability e desenvolvimento local: potencial humano
colocado a serviço da comunidade / Revair Rodrigues Machado
Neto; orientador . Pedro Pereira Borges. 2017.

83 f. : il.; 30 cm

Dissertação(mestrado em desenvolvimento local) – Universidade
Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2017.

1. Desenvolvimento local e Accountability 2. Responsabilidade
3. Controle externo I. Borges, Pedro Pereira II. Título

CDD – 303.33

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: *Accountability e desenvolvimento local – potencial humano colocado a serviço da comunidade.*

Área de Concentração: Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento Local: Cultura, Identidade, Diversidade.

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico, como exigência final para a qualificação em vista da obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local, sob a orientação do Prof. Pe. Dr. Pedro Pereira Borges.

Exame de defesa aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Pe. Dr. Pedro Pereira Borges – Orientador

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

Prof^a Dr^a Ana Paula Martins Amaral

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Prof. Dr. Heitor Romero Marques

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

“Instituições evitam que a sociedade se desmanelete, desde que haja algo para evitar que as instituições se desmanelem”.

Jon Elster (1994 - +)

Dedico a presente dissertação
a minha família, fonte de
amor, alegria e de inspiração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por constantemente me abençoar, dar-me saúde, sabedoria e força de vontade para cada vez mais seguir adiante em meus estudos.

Aos meus pais, Valdenir Machado de Paula (*in memoriam*) e Suely Benites Machado, por serem exemplos de pessoas que acreditam no valor da educação e na transformação que ela causa na vida das pessoas.

A minhas irmãs, Lauane Benites Machado Rodrigues Ferreira e Thamilyn Benites Machado Gratão, por serem mulheres de fibra.

Ao meu orientador, Prof. Pe. Dr. Pedro Pereira Borges, por sua dedicação e boa vontade, fazendo sempre de tudo para que as dificuldades se tornassem pequenas. Sua inteligência e presteza foram fundamentais para o sucesso desse estudo.

A todos os meus amigos que me proporcionaram momentos de descontração necessários para aliviar a tensão e preocupação que o mestrado exige.

Por fim, à UCDB e corpo seu docente, e aos meus colegas de turma que vivenciaram juntos e externaram total apoio para que as dificuldades fossem vencidas.

MACHADO NETO, Revair Rodrigues. **Accountability e desenvolvimento local – potencial humano colocado a serviço da comunidade.** 83f., 2017. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a *accountability* como fator de empoderamento dos agentes de desenvolvimento local. Ele se justifica por trazer para dentro da academia a questão da ativação do agente de desenvolvimento e a sua responsabilidade e responsabilização para gerar resultados positivos na sociedade na qual está inserido. Neste ambiente é possível desenvolver instituições democráticas por meio da participação política. A *accountability* sobre a qual se aborda no trabalho é entendida como responsabilização dos agentes públicos, mas tem forte apelo no seio da sociedade e, desta forma para os agentes de desenvolvimento local, porque, de um lado, se encontram os agentes públicos e, de outro lado, a sociedade que tem direito à transparência. O agente de desenvolvimento local é o agente que agirá em benefício da sociedade exigindo dos agentes públicos a prestação de contas. Daí surgem os objetivos deste trabalho, sendo o geral, analisar o fenômeno da *accountability* em vista da discussão da ideia da ativação da responsabilidade do agente de desenvolvimento local e os específicos: primeiro, realizar um estudo sobre o conceito de *accountability* existente na literatura; segundo: verificar como a *accountability* vem sendo implementada e desenvolvida no Brasil, em especial, a partir da legislação existente; terceiro: realizar um estudo das convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local. Usando um tipo de metodologia bibliográfica, entre os resultados esperados percebeu-se que, no Brasil, existe um *déficit* de *accountability* horizontal e que é possível ao desenvolvimento local apresentar indicadores que auxiliem na melhoria das relações entre os agentes públicos e a sociedade em geral.

PALAVRAS CHAVE: Desenvolvimento Local. *Accountability*. Controle Externo. Responsabilização.

MACHADO NETO, Revair Rodrigues. **Accountability and local development – human potential placed at the service of the community.** 83p, 2017. Dissertation. Masters in Local Development. Dom Bosco Catholic University.

ABSTRACT

The present work has the theme of accountability as a factor of empowerment of local development agents. It is justified in bringing into the academy the question of activating the development agent and his responsibility and accountability to generate positive results in the society in which he is inserted. In this environment it is possible to develop democratic institutions through political participation. The accountability that is addressed in the work is understood as the accountability of public agents, but it has a strong appeal within society and, in this way, for local development agents, because, on the one hand, there are public agents and society that has the right to transparency. The local development agent is the agent who will act for the benefit of society by requiring the public agents to be accountable. Hence the objectives of this work, the general one being to analyze the phenomenon of accountability in view of the discussion of the idea of activating the responsibility of the local development agent and the specifics: first, to carry out a study on the concept of accountability existing in the literature; second, to verify how accountability has been implemented and developed in Brazil, especially from existing legislation; third, to carry out a study of the convergences between accountability and local development. Using a type of bibliographic methodology, among the expected results, it was noticed that in Brazil there is a deficit of horizontal accountability and that it is possible for local development to present indicators that help improve relations between public agents and society in general.

KEY WORDS: Local Development. Accountability. External Control. Responsabilisation.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Tabela 1 - Autores da <i>Accountability</i>	32
Tabela 2 - Legislação sobre controle de atos do governo.....	44
Tabela 3 - Síntese 1 das principais leis de transparência e acesso à informação no Brasil.....	50
Tabela 4 - Síntese 2 das principais leis de transparência e acesso à informação no Brasil.....	52
Tabela 5 - Convergências entre o desenvolvimento local e a <i>accountability</i>	76
Figura 1 - Algumas definições de <i>Accountability</i> na Língua Portuguesa.....	18
Figura 2 - Dimensões Horizontal e Vertical, de acordo com O'Donnell	22
Figura 3 - Concepção de <i>accountability</i> de Behn.....	24
Figura 4 - Concepção de Mainwaring e Welna de <i>Accountability</i>	25
Figura 5 - <i>Accountability</i> segundo Abrucio e Loureiro	30
Figura 6 - <i>Accountability</i> brasileira, segundo Abrucio e Loureiro (2005)	31
Figura 7 - Teorias do Desenvolvimento.	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ACCOUNTABILITY	17
2.1 Accountability: considerações a respeito da tradução do termo.....	18
2.2 Alguns autores e suas concepções sobre a accountability	20
2.2.1 A accountability na concepção de Guillermo O'Donnell.....	21
2.2.2 A accountability na concepção de Behn.....	23
2.2.3 A concepção de accountability de Mainwaring e Welna	25
2.3 A accountability no Brasil.....	26
2.4 Os agentes da accountability	33
2.5 A importância da accountability horizontal	35
3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO	38
3.1 Caminhos da democracia e da participação.....	38
3.2 A questão dos controles no Brasil.....	44
3.3 Controle da administração do estado.....	47
3.3.1 Transparência e legalidade	49
3.3.2 Sistemas de controle	53
3.3.3 As Controladorias e os Tribunais de Contas	54
3.3.4 Eficácia de título executivo extrajudicial nas decisões do Tribunal.....	57
3.3.5 O Ministério Público	58
3.3.6 A Advocacia Pública	59
3.3.7 Atos de Improbidade Administrativa	60
3.3.8 A Ação Civil Pública	60
3.3.9 Controle Social	61
3.3.10 Outros instrumentos de accountability	62
3.4 O controle cidadão.....	65
4 ACCOUNTABILITY E O DESENVOLVIMENTO LOCAL	67
4.1 Desenvolvimento local	67
4.2 Desenvolvimento local emancipatório	69
4.3 Desenvolvimento local participativo	71
4.4 Indicadores do desenvolvimento local	73
4.5 Convergências entre a accountability e o desenvolvimento local.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

No início daquilo que no Ocidente ficou conhecido como a Era Moderna, período que vai desde o fim da Idade Média, em 1453, até a Revolução Francesa, em 1789, começou a se processar uma verdadeira revolução política. Após o longo período de influência da Igreja na política, os reinos foram se reconstituindo, novos modelos de governo foram surgindo, e as relações políticas passaram a ganhar novos formatos. Os estados modernos surgiram com a promessa de resolver os principais problemas que assolavam a população. Era uma época em que a educação formal não era uma política pública, o problema da saúde era resolvido por entidades cuja missão tinha como destino a caridade, as relações entre as cidades eram precárias e se desenvolvia ao longo dos rios e dos litorais. No meio dessas relações o estado moderno surgiu com a promessa de dar segurança à população e criar estruturas que lhe dessem o caráter de estado de direito.

Em meio ao debate político, a burguesia foi tomando corpo e, aos poucos passou a rivalizar com o poder do soberano. O soberano detinha o poder político, mas a burguesia detinha o poder econômico. As teorias políticas passaram a mostrar o Estado como um ser apocalíptico, cuja característica é dominar os cidadãos, mas, apesar de sua estrutura, forte, poderosa, dominadora, busca a legitimidade do poder exercendo o domínio sobre os seres humanos, para libertá-los do egoísmo que lhes é inerente. A figura do soberano é a daquele que reúne os consentimentos e mantém o contrato social.

A Revolução Francesa marcou o início de uma nova era no mundo ocidental. Foi um momento em que o poder econômico, em certo sentido, passou a ganhar forma e a rivalizar com o poder do soberano. O poder soberano deixou de ser algo divino e passou a ser fruto da disputa pela influência sobre todos os âmbitos da sociedade. Esse poder passou a ganhar um aspecto mais democrático.

A Independência dos Estados Unidos da América passou a influenciar as lutas por independência de vários países na América e abriu caminho para a limitação do poder da realeza em praticamente toda a Europa. A independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa tiveram como mérito o fato de praticamente todos os países europeus concederam constituições liberais aos cidadãos a partir do século XIX.

Com a independência dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, praticamente todos os governos concederam aos povos recém-independentes constituições, nas quais os

poderes executivo, judiciário e legislativo eram independentes, mas todos trabalhando de maneira harmônica pelo povo.

A independência do Brasil, em 1822, aconteceu, no entanto, sem uma ruptura na forma de governo. O Brasil foi o único país das Américas que tinha um rei em seu território. A ruptura com a monarquia somente aconteceu em 1889, mas a passagem da monarquia para a república não operou uma transformação nas estruturas governamentais. Praticamente o poder soberano continuava o mesmo, só que, a partir de então, nas mãos de um presidente, embora todas as constituições tenham dito que o verdadeiro poder emanava do povo.

Em um processo histórico que sempre alternou democracia e autoritarismo, marcado pela pessoalidade e pela impessoalidade do poder, as constituições brasileiras sempre refletiram um momento histórico específico – Estado Novo (1937-1945), redemocratização (1946-1964), regime militar (1964-1985), Nova República (1985 aos dias atuais) – nos quais as estruturas governamentais foram se organizando para responder às necessidades da população, em um processo de adaptação ao mundo contemporâneo¹.

A Constituição Brasileira de 1988 (CF-1988), a mais recente, apelidada de “Constituição Cidadã” – e a confecção de tantas constituições ao longo de menos de 200 anos de independência –, pode significar a busca por uma identidade no mundo, colocou o cidadão no centro de suas preocupações e as estruturas públicas passaram a ser enquadradas dentro de um processo de responsabilização no âmbito da administração dos bens do povo.

Desde o período eleitoral de 1914 a presidência da República passou a enfrentar constantes questionamentos sobre a administração do orçamento. Esse processo culminou, no ano de 1992, com ex-presidente Fernando Collor de Melo e, posteriormente, em 2016 com a ex-presidente Dilma Rousseff, na responsabilização dos maiores gestores nacionais por desvios de conduta, a ponto de, em processo político e parlamentar, o serem destituídos do cargo.

O impedimento recente da presidente Dilma Rousseff no ano de 2016 escancarou as portas de um processo de visibilização da pessoalidade no trato com a coisa pública que se imaginava estar superado pela Monarquia do passado e confusão entre o público e o privado. Em foco, a institucionalização da corrupção generalizada na máquina pública que assolou o país ao longo de mais de uma década e que envolveu as maiores empresas estatais brasileiras.

¹ Um dos autores que trabalham esta perspectiva é Bolívar Lamounier, em seu livro **Da Independência a Lula: Dois Séculos de Política Brasileira**, de 2005. Além de tratar da temática da pessoalidade/impessoalidade do poder, o autor realiza uma incursão sobre o processo de construção do Brasil, desde 1822 até o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Os resultados iniciais da chamada *Operação Lava Jato* dão conta de que existe uma simbiose entre o poder público e o setor privado na produção da corrupção.

Talvez o produto final desse processo será a confecção de leis mais adequadas à transparência dos atos administrativos em todos os âmbitos do governo, para sua responsabilização ou premiação. Mais do que isso, espera-se que todo esse tormentoso momento histórico pelo qual o país passa sirva como amadurecimento pensamento político brasileiro, a racionalização do estado democrático de direito e sua operacionalização impessoal, legal, moral e eficiente. Principalmente, atraia a sociedade a participar mais ativamente da vida política do país, como parte da evolução de sua democracia.

É dentro deste espectro que se pode pensar objeto deste estudo: a *accountability*, que se enquadra no perfil do programa de pós-graduação de mestrado e doutorado em desenvolvimento local da Universidade Católica Dom Bosco.

Accountability é um fator de desenvolvimento. O desenvolvimento aqui é entendido não no sentido mais popular do termo que o associa a crescimento econômico, grandes obras, mas, sim, no sentido de que é gerador de uma mudança cultural de racionalização do Estado em sinônima de responsabilização do ente público no que diz respeito à prestação de contas da aplicação e da operacionalização dos recursos pecuniários advinientes dos impostos e de outras fontes de custeio/financiamento do aparato estatal em forma de benefícios para a sociedade em geral, razão de ser da existência dessa inventiva abstração humana chamada de Estado.

Um trabalho como este se justifica sobremaneira não somente em relação ao estado de direito, à ciência jurídica, à administração pública, em geral, mas também para a academia, em específico, porque interessa às universidades formar os agentes que trabalharão no serviço público e lidarão com aspectos constitucionais/legais que terão como teleologia a transparência em relação aos recursos públicos e excelência em sua gestão para benefício comum. Ainda que não trabalhem diretamente no serviço público, neles inseridos indistintamente como cidadãos/população que destes serviços são destinatários e financiadores, e sobre eles devem fiscalizar e exercer controle de sua qualidade, eficiência e efetividade. Ou seja, em qualquer posição que se esteja inserido dentro da estrutura do Estado, de alguma forma, as pessoas têm o seu papel e função, quer queiram, quer não queiram. Dele participando, se inteirando, ou não.

Diante disso foram traçados alguns objetivos a serem perseguidos no desenrolar deste trabalho. O objetivo geral é analisar o fenômeno da *accountability* em vista da discussão da

ideia da ativação da responsabilidade do agente de desenvolvimento local. Deste objetivo geral surgiram ao menos três objetivos específicos, sendo o primeiro realizar um estudo sobre o conceito de *accountability* existente na literatura.

Quanto ao segundo objetivo específico este consistirá em verificar como a *accountability* vem sendo implementada e desenvolvida no Brasil, em especial, a partir da legislação existente. Assim, por fim, um terceiro objetivo será realizar um estudo das conexões entre a *accountability* e o desenvolvimento local, como processo de empoderamento e sentimento de pertença dos agentes do desenvolvimento local e da população em geral em vista do atendimento da superação do analfabetismo político, da responsabilização e superação da corrupção crônica que assola o Brasil, assumindo dimensões insuportáveis.

Todo trabalho que quer ser científico precisa de um método, para não cair no senso comum², pois a ciência, isto é, o conhecimento tal como ele é produzido, se processa de maneira organizada³. Então o método é o meio usado pela ciência para organizar o conhecimento que é produzido, pois o seu fim é responder a questões bastante claras que são colocadas ao pesquisador: o quê, como e para quê⁴. Assim, “o quê” diz respeito ao objeto de estudo, o “como” é o método propriamente dito que o pesquisador vai utilizar, e o “para quê” define a finalidade da pesquisa. Este enquadramento transforma a sociologia, a filosofia, o direito, a matemática e outras áreas do conhecimento em ciência, e, desta forma, ciência é o próprio conhecimento.

Quanto à questão do método, este pode ser analítico, sintético, indutivo, dedutivo, fenomenológico, entre outros⁵. Este trabalho procurou seguir um método dedutivo, isto é, um método que tem como ponto de partida leis ou teorias gerais para se chegar a fenômenos particulares⁶. O método dedutivo não é uma unanimidade entre os especialistas⁷, mas é um

² Marques *et al.* (2014) analisam o conhecimento empírico como aquele “aquele comum a todo o ser humano por ser produzido pela sua própria existência cultural”. Portanto, o conhecimento empírico é aquele adveniente daquilo que se chama “senso comum”.

³ Citando Rudio, Marques *et al.* (2014) assim se expressam: “A ciência diferencia-se das demais formas de conhecimento justamente por possuir um método, ou seja, um conjunto de princípios que norteiam a conduta do cientista ao longo da produção do conhecimento”.

⁴ Reale e Antiseri (1990) afirmam que estas são as perguntas básicas que qualquer pesquisa científica precisa se fazer.

⁵ Marques *et al.* (2014, p. 42) afirmam que o método é usado “Conforme o tipo de raciocínio empregado”. Desta forma, podem ser classificados em “analítico, sintético, dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, cartesiano e dialético”.

⁶ Marques *et al.* (2014) afirmam que no método dedutivo “vai-se do geral para o particular. Este método foi criado na Grécia (antiga), consolidado por Aristóteles (RIBAS, 2000). De acordo com Andrade (2003, p.131) a “dedução é o caminho das consequências, pois uma cadeia de raciocínio em conexão descendente, isto é, do geral para o particular, leva à conclusão”. Por esse método, partindo-se de teorias e leis gerais, pode-se chegar à determinação ou previsão de fenômenos particulares”.

⁷ Borges e Hans (2017), em nota de rodapé assim expressam: “O método dedutivo encontra várias objeções quando se trata das ciências sociais, entre as quais o desenvolvimento local se insere. Segundo Prodanov e

método adequado às ciências sociais, pois o conhecimento humano impossibilita a previsibilidade⁸. O método dedutivo, tal como foi descrito por René Descartes (1596-1650) pode ser usado nas ciências sociais porque possibilita análises, enumeração e síntese, como se fosse uma evidência matemática⁹.

No caso específico deste trabalho, que se insere dentro da temática do desenvolvimento local, o método dedutivo ajuda a construir um conhecimento que parte das leis brasileiras, passando pelo processo chamado de *accountability*, para se chegar às suas convergências com o desenvolvimento local.

Quanto ao tipo de pesquisa, o trabalho foi bibliográfico-documental, isto é, utilizando-se de fontes buscadas em material já elaborado em forma de livros e artigos científicos localizados em bibliotecas¹⁰, no sentido de tornar, por exemplo, o termo *accountability* conhecido dentro do programa de desenvolvimento local da Universidade Católica Dom Bosco¹¹.

O próximo capítulo foi construído no sentido de explicar a temática da *accountability*, mas, além disso, mostrou como este instituto tem relação com o desenvolvimento local e, estando em consonância com as leis de um país podem propiciar o empoderamento da sociedade para a fiscalização dos atos do governo. A *accountability* horizontal e a vertical, no fim, para uma abordagem do desenvolvimento local podem ser traduzidas como *accountability* estatal e cidadã.

No terceiro capítulo foi abordada a questão dos controles internos ou externos ao governo brasileiro. O primeiro passo foi levantar uma linha histórica na qual se inserem as

Freitas (2013, p. 27-28) “Uma delas é a de que o raciocínio dedutivo é essencialmente tautológico, ou seja, permite concluir, de forma diferente, a mesma coisa. Esse argumento pode ser verificado no exemplo apresentado. Quando aceitamos que todo homem é mortal, colocar o caso particular de Pedro nada adiciona, pois essa característica já foi adicionada na premissa maior. [...] De fato, partir de uma afirmação geral significa supor um conhecimento prévio. Como é que podemos afirmar que todo homem é mortal? Esse conhecimento não pode derivar da observação repetida de casos particulares, pois isso seria indução. A afirmação de que todo homem é mortal foi previamente adotada e não pode ser colocada em dúvida. Por isso, os críticos do método dedutivo argumentam que esse raciocínio se assemelha ao adotado pelos teólogos, que partem de posições dogmáticas”.

⁸Gerhardt et al. (2009, p. 23) fazem uma distinção entre ciências naturais e ciências sociais. Para estes autores as ciências naturais estudam o mundo natural e as sociais o comportamento humano e a sociedade.

⁹Gerhardt et al. (2009, p. 26) assim conclui: “René Descartes (1596-1650) apresenta o Método Dedutivo a partir da matemática e de suas regras de evidência, análise, síntese e enumeração. Esse método parte do geral e, a seguir, desce para o particular.

¹⁰ “A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.” (FONSECA, 2002, p. 32).

¹¹Gerhardt et al. (2009, p. 35) se referem à pesquisa exploratória da seguinte maneira: “Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

transformações pelas quais a administração pública brasileira passou durante o regime republicano, isto é, de 1889 até os dias atuais, sob a perspectiva da *accountability*.

O quarto capítulo procurou tratar das convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*, sem se descuidar da sua relação com as leis brasileiras. Neste capítulo foi possível apresentar o resultado da pesquisa, que a deficiência tanto da *accountability* horizontal quanto da *accountability* vertical no Brasil. Dentre as perspectivas do desenvolvimento local apresentadas no capítulo estão a do desenvolvimento local participativo e emancipatório, que para ser levado a cabo precisa dos aportes da educação e da cidadania. Por isto foi feita a opção de trabalhar a *accountability* em suas dimensões estatais e cidadã.

2 A ACCOUNTABILITY

Um trabalho sobre a *accountability* exige necessariamente que o termo encontre uma equivalência na língua portuguesa brasileira. A Constituição Federal de 1988 consolidou dois termos que são usados para definir o termo *accountability*: responsabilização e prestação de contas. No entanto, o termo encontra muitas outras possibilidades de tradução e aplicação, de acordo com o cenário que se quer abordar. Por exemplo, em âmbito de América Latina, o Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD) (2000, p. 329) afirma que: “não é difícil concluir que, se uma língua é incapaz de expressar conceitos como *accountability* com uma palavra, é porque a ideia por trás desses conceitos não faz parte da cultura vigente”. Este é, pois, o caso do Brasil.

Na língua inglesa, segundo o dicionário *online Dictionary.com, LLC* (2017), *accountability* é um substantivo que existe na língua inglesa desde 1660 e que significa o estado de ser *accountable*, ou seja, o estado de ser responsável, legalmente obrigado a, sujeito a. O termo vem, portanto, do inglês, a partir de *account*, termo proveniente do francês antigo: *acont* ou *aconter*. Na língua inglesa a palavra francesa foi traduzida com a forma antiga do atual verbo *reckon* – que traduzido para a língua portuguesa significaria, entre outras coisas, avaliar, calcular, contar, orçar, considerar, computar, concluir. Então a origem do termo é do latim, língua na qual *a-cont* tem como tradução na língua portuguesa *a contar* e *a computar*. Ainda considerando a composição terminológica do termo *account* até sua forma “substantivada”, representada pelo termo *Accountability*, passa-se também pela formação do adjetivo *Accountable*, ou seja *Account-able*, sendo que *able* significa “apto a”, sendo que *accountable* significaria, então: apto para ser avaliado ou levado em consideração.

Desta forma chega-se ao substantivo *accountability*, ou seja, o estado de ser mensurado, passível de ser calculado. Assim, se analisado a partir da Constituição Federal de 1988, encontra-se termos como responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

Segundo McLean e McMillan (2003) o termo pode ser definido como “o requisito de os representantes responderem aos representados em relação aos seus poderes e deveres, com base em críticas ou exigências feitas por eles, e aceitar ser responsabilizados pelas falhas, pelas incongruências ou pelos erros”. Além de responsabilização, o termo, em inglês, encontra também outros sinônimos, tais como: culpabilidade, culpa, incriminação, falta, ônus e obrigação, entre outros. O Michaelis dicionário prático (1988, p. 3), dá como tradução de *accountability* para a língua portuguesa as seguintes definições: responsabilidade final,

responsável, explicável, justificável. No Brasil há diversos sinônimos usados para definir o termo, conforme pode ser visto na figura 1.

Figura 1- Algumas definições de Accountability na Língua Portuguesa



Fonte: Dictionary.com e Michaellis

Como já foi mencionado acima, a definição do termo *accountability* que irá ser usada neste trabalho será o de responsabilização, tendo presente que o termo tem todos os outros alcances apresentados e outros que ainda podem lhe ser acrescidos.

2.1 Diversas interpretações do termo *accountability*

A *accountability* é um termo em voga atualmente, em especial, como se verá no próximo capítulo, por causa da Constituição Federal de 1988, que criou diversos órgãos de controle não somente dos agentes públicos, mas também da gestão dos recursos públicos. No entanto a *accountability* não se restringe a isso.

Em um estudo feito sobre as concepções de Mainwaring (2006), aborda as dimensões da *accountability* e suas diferenças. Por diferenças aqui se diz das diferentes interpretações que podem ser dadas a cada dimensão. As dimensões sobre as quais ele estuda são as seguintes: “abrangência”, que pode diferenciada a partir dos limites formais de atuação dos agentes públicos ou dos limites formais e informais de atuação dos mesmos. Note-se que existem diferenças razoáveis entre uma e outra, de acordo com os autores estudados.

A outra dimensão é a da “violação”, que pode ser diferenciada a partir da perspectiva legal ou política. A seguir vem a dimensão da “sanção”, que pode ser direta ou indireta, a dimensão da “relação entre atores ou agentes”, que tem também duas interpretações, ou seja, aquela do principal-agente e a ampla. Por fim, há outra dimensão importante, dentro do estudo de Xavier (2011), que parecem se confundir, mas têm suas especificidades bem definidas. Trata-se da dimensão dos “agentes”, que pode ser principal, na relação principal-agente e também principal, mas relação principal-agente, e outros.

Estes dados, embora ainda sem a definição de *accountability*, são importantes porque apresentam a abrangência do uso deste instrumento de controle, de responsabilização e de cidadania, como será abordado mais adiante, explica cada uma dessas dimensões de maneira clara. Quanto à primeira dimensão, para ele,

Alguns autores trabalham com uma visão mais restrita da *accountability*, defendendo a ideia de que se deve limitar a responsabilização dos agentes aos aspectos institucionais formais e suas sanções. Entretanto, outros estudiosos do assunto possuem uma visão mais abrangente, posicionando-se a favor de incluir também no processo de *accountability* mecanismos de responsabilização não-institucionais, como, por exemplo, a *accountability* de reputação e de pares (XAVIER, 2011, p. 3).

O que está em jogo, portanto, quanto à abrangência é se a responsabilização, uma das traduções do termo *accountability*, deve seguir o jogo institucional formal e as sanções, de um lado, e a inclusão de mecanismos que estão fora da responsabilização institucional, como, por exemplo, dos próprios pares, que são chamados de instrumentos não institucionais.

Quanto à dimensão da violação, a pergunta que precisa ser respondida é sobre se o processo de *accountability* deve estar ligado “às transgressões legais ou também às decisões políticas” (XAVIER, 2011, p. 3). Daí é que surge a discussão sobre a questão da responsabilização política, um fator em tese muito importante quando se trata do estudo da *accountability*.

Em relação à dimensão da sanção, apresenta um dado que precisa ser levado em consideração, que é o fato de que o agente de *accountability* sempre estará sujeito a uma sanção. A perspectiva, neste caso, gira em torno do debate se esta sanção deve ser direta ou indireta. Segundo Xavier (2011), há estudos que defendem os dois tipos, ou seja, o direto e o indireto, de sanção. Ele resume a questão da seguinte maneira:

Alguns autores afirmam que *accountability* só pode existir se agentes puderem impor sanções diretas aos transgressores. Por outro lado, uma série de estudos mostra que alguns mecanismos de *accountability* geram certa responsividade sem necessariamente ter algum tipo de sanção direta (XAVIER 2011, p. 3).

Isso quer dizer que os estudos sobre a responsabilização não são consensuais quanto à aplicação de sanções aos agentes de *accountability*. Em tese, vai depender do que estabelece o império da lei para se aplicar a sanção. Neste caso a lei deve ser bem específica e clara quanto à responsabilização do agente de *accountability*.

A dimensão da relação entre os agentes diz respeito ao poder de delegação do agente de *accountability*. O que está em jogo é a capacidade de o agente que delega retirar o poder delegado ou renová-lo. Este é, segundo Xavier (2011), um dos lados da moeda. Para ele há outros autores que “consideram que olhar a *accountability* somente por meio da relação principal-agente é extremamente reducionista, pois essa visão ignora completamente o papel das agências externas à esta relação, como por exemplo, o judiciário e os tribunais de contas” (XAVIER, 2011, p. 3). O importante desta dimensão é justamente o surgimento de agentes que irão analisar a atuação do agente de *accountability*, como, por exemplo, o poder judiciário e os tribunais de contas. Mas é preciso levar também em consideração que a aprovação final das contas dos agentes de *accountability* no Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em especial em se tratando dos diversos âmbitos de governos – sejam eles municipais, estaduais ou federal, mormente em relação ao governo federal –, é feita pelo Poder Legislativo.

Quanto à última dimensão, ou seja, a dos agentes, esta está, segundo Xavier (2011), ligada também à quarta, e diz respeito sobre a questão de quem pode atuar como agente de *accountability*. Neste caso não se pode falar somente de agente, mas de agentes, no plural, pois há o agente principal e outros agentes que podem ser considerados como agentes de *accountability*.

2.2 Alguns autores e suas concepções sobre a *accountability*

No início deste capítulo foram apresentadas algumas dimensões da *accountability* a partir da perspectiva de Xavier (2011), que realizou um estudo sobre a temática a partir de Mainwaring e Welna.

A partir de agora serão abordadas as concepções de *accountability* na perspectiva de autores que lançam luzes sobre como a responsabilização, o controle, as sanções, entre outros termos ligados à temática, podem ser aplicados no Brasil.

Entre estes autores estão O'Donnell (1994, 1998, 2004), Behn (1998) e o próprio Mainwaring (2006), além de dois autores brasileiros, Abrucio e Loureiro (2004). A opção por estes autores se deve ao fato de que eles abordam a *accountability* a partir dos seus elementos dimensionais. Xavier (2011) faz uma abordagem de algumas dimensões que podem ser usadas na própria definição da *accountability*. Os autores aqui nominados apresentam dimensões que se completam entre si, ao mesmo tempo em que abrem caminho para se buscar um entendimento da *accountability* como fator de empoderamento e ativação da responsabilidade do agente de desenvolvimento local.

2.2.1 A *accountability* na concepção de Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell, cientista político argentino, trabalha a temática da *accountability* a partir de dois tipos específicos de *accountability*: a vertical e a horizontal.

O estudo de O'Donnell (1994, 1998, 2004) que abordou estes dois tipos de *accountability* pela primeira vez foi *Delegative Democracy*. O que está em jogo neste conceito são os mecanismos de controle pela sociedade e a prestação de contas da parte dos agentes de *accountability*. Entre esses dois agentes estão diversos órgãos internos e externos de controle, que podem até aplicar sanções para estes agentes.

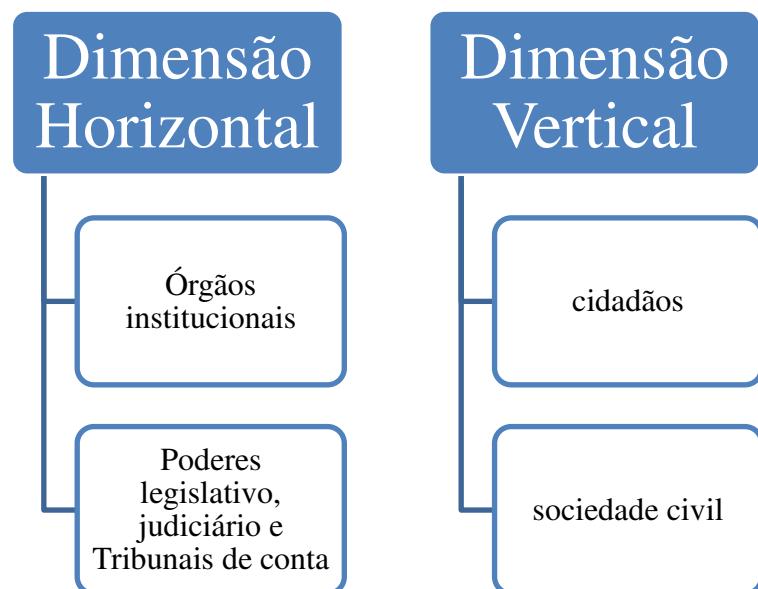
Quanto à *accountability* horizontal, existem dois lados da balança. De um lado estão os governantes, com os seus deveres e obrigações, e de outro estão os órgãos do Estado, que têm poder e capacidade legal para impor sanções em relação às omissões dos governantes públicos na prestação de contas. Entre os órgãos de Estado que têm essa capacidade estão os Tribunais de Conta, as Ouvidorias e as Controladorias, bem como o Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros.

A dimensão horizontal está ligada a uma rede de instituições autônomas. Segundo, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, estes órgãos têm poder de cobrar responsabilidades dos dirigentes e, se for o caso, punir. Esta rede foi enriquecida pelo fortalecimento da democracia, que trouxe novos institutos aptos para realizar o controle mútuo exercido entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Esta novidade democrática, segundo o CLAD(2000, p. 19), fez com que os controles parlamentares e procedimentais fossem utilizados como forma de se evitar a tirania dos governantes. A *accountability* horizontal é do tipo em que a fiscalização é exercida por meio dos órgãos governamentais (*checks and balances*).

Por outro lado, O'Donnell(1994, 1998, 2004) também trata da *accountability* vertical. Trata-se das atividades de fiscalização dos próprios cidadãos e da sociedade civil. Os cidadãos e a sociedade civil exercem um controle ascendente sobre os governantes e os entes burocráticos. Para O'Donnell(1994, 1998, 2004) os cidadãos participam desse processo por meio do processo eleitoral, por plebiscitos e por consultas públicas. A sociedade civil por meio das organizações e da mídia (dita vulgarmente como “o 4º poder”). Com isso buscam expor as transgressões e os delitos cometidos por aqueles que exercem o poder.

Compondo um quadro das discussões trazidas por O'Donnell (1994, 1998, 2004), sobre a *accountability* em suas dimensões vertical e horizontal, ele poderia ficar assim:

Figura 2 - Dimensões Horizontal e Vertical, de acordo com O'Donnell



Fonte: Elaborado a partir de O'Donnell (1994, 1998, 2004)

As concepções de O'Donnell (1994, 1998, 2004)sobre a *accountability* encontram convergências com termos caros ao desenvolvimento local. Existe o desenvolvimento local de tipo horizontal e o desenvolvimento local de tipo vertical. A diferença está no uso dos termos. Para o desenvolvimento local de tipo horizontal estão presentes o indivíduo e as comunidades, o que para O'Donnell (1994, 1998, 2004) é a *accountability* vertical é, para o desenvolvimento local, horizontal, e vice-versa.

A tipologia de O'Donnell (1994, 1998, 2004) recebeu críticas, em especial de Schedler (2004), para quem a concepção de *accountability* vertical parte de um princípio no qual as relações se dão entre desiguais, entre superiores e subordinados, entre principais e agentes. Segundo Xavier (2011, p. 6), segundo a análise de Schedler (1999):

A eleição é a forma mais conhecida de *accountability* vertical, mas que em muitos países (aqueles que não possuem recall) somente ocorre de tempos

em tempos. Além do mais, há diversos estudos que mostram que mesmo em uma eleição o cidadão não consegue punir ou premiar algum candidato. Assim, para que esta dimensão possa realmente funcionar é preciso que haja ampla informação sobre o que fazem os agentes públicos, que as preferências sejam reconhecidas e bem estabelecidas e que haja boa dose de pluralismo. Também dentro da dimensão da *accountability* vertical existem as reivindicações sociais que se utilizam da mídia como instrumento de pressão nas autoridades públicas. Muitas vezes, estas pressões da sociedade são tão fortes que possibilitam obstruir políticas públicas e, até mesmo, derrotar governos nas eleições seguintes.

Em tese, então, a *accountability* vertical se transformaria numa *accountability* eleitoral, na visão de Schedler (1999), que, no final, seria também uma *accountability* burocrática, mostrando que existe um poder hierárquico disciplinar que os agentes estabelecem entre si.

A proposta do presente trabalho é outra. E, neste sentido entra em questão a relação entre representantes e representados. Essa relação leva em consideração a prestação de serviços públicos. Se não houver de um lado os agentes públicos e de outro os cidadãos, considerados uns pelos outros, a relação se dará somente no plano administrativo. A proposta, então, não deve ser de mera subordinação no âmbito estatal, mas relações políticas independentes. Daí a importância dos mecanismos democráticos e de uma sociedade civil realmente organizada.

2.2.2A *accountability* na concepção de Behn

Behn (1998) usa outros termos para definir a *accountability*. Para ele existem dois tipos de *accountability*: a política e a democrática. Segundo Behn (1985, p. 5) essa divisão “não é opcional; ela é uma característica de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo. [...] Se o seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável”. Neste contexto, segundo Behn (1998), não é possível definir normativamente se um governo é bom ou ruim. O que vai demonstrar isto é o resultado das urnas, pois a vitória de um projeto de governo é resultado da percepção dos eleitores quanto à atuação dos governantes.

Segundo a concepção behniana, o sistema eleitoral é o controlador das ações dos governantes. Porém, essa avaliação é *ex-post*, isto é, acontece praticamente no fim do governo. Ele não leva em consideração o período do exercício do mandato. No entanto, o

ponto favorável da concepção da *accountability* behniana é a percepção dos cidadãos em relação ao governo. A população tem o poder de eleger e de depor o governo, nas urnas, embora esta visão mostre que o controle é sazonal, ou seja, não existe responsabilização concomitante/imediata dos atos do governo. Behn (1998, p.39) analisou os governos e chegou à conclusão de que “precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental”. Por isso, criou os dois modelos. O seu modelo parte do seguinte pressuposto:

O Poder Legislativo estabelece regras gerais para serem seguidas em vários processos, e unidades reguladoras em várias agências do executivo codificam-nas com regulações mais detalhadas. A seguir, a agência passa a manter alguns registros, para demonstrar que segue tais processos fiel e consistentemente, podendo eventualmente emitir um relatório resumido de tais registros. Ao mesmo tempo, auditores examinam tais registros detalhadamente, verificando se todos os processos foram realmente seguidos (e detectando qualquer comportamento desonesto). Outros — jornalistas, organizações de vigilância e *stakeholders* — também escrutinam a agência com bastante cuidado, identificando as instâncias onde a agência falhou ao implementar seus próprios processos. E quando um padrão de erros emerge, ou um caso particularmente notório é identificado, ou um erro pequeno mas atraente é descoberto, comitês legislativos realizam audiências e adotam ações corretivas (BEHN, 1998, p. 28).

O modelo behniano então pode ser assim expresso:

Figura 3 - Concepção de *accountability* de Behn



Fonte: Elaborado a partir de Behn (1998)

A concepção behniana de *accountability* também dialoga com o desenvolvimento local porque coloca em destaque, em especial a participação das organizações de vigilância, isto é, a sociedade civil, como meios de controle das ações governamentais. O grande aliado da sociedade civil seria a imprensa.

2.2.3 A concepção de *accountability* de Mainwaring e Welna

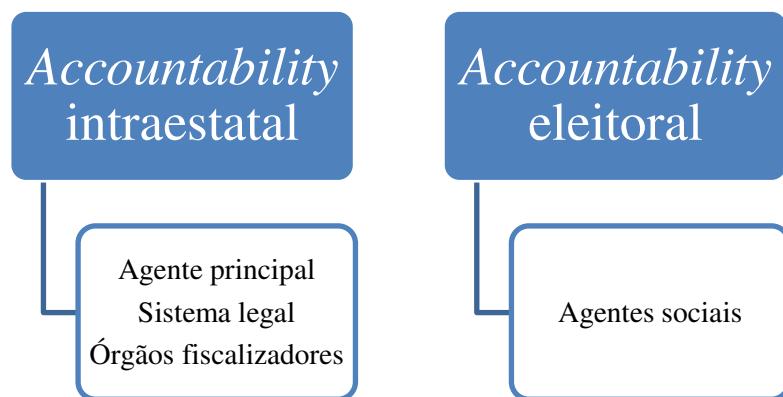
Mainwaring e Welna (2006) divide a *accountability* em dois tipos: a eleitoral e a intraestatal. A sua concepção é parecida com a de O'Donnell (1994, 1998, 2004). Para Mainwaring e Welna, a *accountability* vertical de O'Donnell é por ele denominada como *accountability* eleitoral. Nela o destaque é para os agentes sociais. À concepção de O'Donnell (1994, 1998, 2004) da *accountability* horizontal, Mainwaring e Welna (2006) denomina intraestatal. Nela são importantes o agente principal, o sistema legal e os órgãos encarregados de fiscalizar.

Embora o modelo formulado por Mainwaring e Welna (2006) não apresente grandes contradições com aquele inicialmente desenvolvido pelo conselho científico do CLAD (2000), este último enfatiza outra maneira de se observar as formas de responsabilização política não-eleitorais.

Para Mainwaring e Welna (2006), a *accountability* deve levar o exercício do poder a ser realizado a serviço da *respublica*. Necessário que se trate sobre a *accountability* na administração pública tradicional (questão hierárquica), na nova gestão pública (questão da produtividade dos recursos públicos, com base no conceito de eficiência e eficácia/efetividade) e no novo serviço público (valores democráticos).

O modelo de *accountability* de Mainwaring (2006) então pode ser resumido assim:

Figura 4 - Concepção de Mainwaring e Welna de *Accountability*



Fonte: Elaborado a partir de Mainwaring e Welna (2006)

Também a concepção de Mainwaring e Welna (2006) dialoga com o desenvolvimento local, em especial quando coloca em ação os agentes sociais.

Antes de passar para o próximo tópico, uma ressalva: os dois termos mais usados para se abordar a *accountability* até aqui expressam as suas duas dimensões: a vertical e a horizontal.

Conforme ficou explícito, a *accountability* horizontal, segundo a acepção de O'Donnell(1994, 1988, 2004) é a ligada aos agentes do governo e a vertical é a da sociedade civil. Então aqui se propõe uma nomenclatura que poderá durante o trabalho ser usada em paralelo com estas duas dimensões, ou seja, a dimensão horizontal poderá ser também, doravante, denominada *accountability* estatal, e a dimensão vertical poderá ser também denominada de *accountability* cidadã. Entendida desta maneira facilita-se melhor o entendimento que esta pesquisa quer dar: o empoderamento dos agentes de desenvolvimento local a partir da perspectiva da *accountability*.

2.3 A *accountability* no Brasil

O Brasil, como será abordado no capítulo terceiro, passou inicialmente por dois modelos de gestão parecidos: o colonial (1500-1822) e o imperial (1822-1889). Nestes dois modelos o rei ou o imperador detinham um poder discricionário. Praticamente não existiam órgãos de controle.

Em 1889 ocorreu a mudança de regime de governo no país. O Brasil deixou de ser uma monarquia imperial para se tornar uma república. Nem a primeira constituição republicana, de 1891, criou qualquer mecanismo de controle dos processos de gestão, nem as que vieram depois, até 1946. A partir de então, tanto as constituições promulgadas e decretadas do regime militar (1964-1985), quanto a Constituição Federal de 1988, passaram a criar órgãos de controle das gestões governamentais.

Matias-Pereira (2014) refez de maneira didática a história da administração pública no Brasil, em especial no período republicano, isto é, de 1889 até os dias atuais. Em certo sentido ele apresenta uma abordagem semelhante à de Lamounier (2005), para quem a história da administração política brasileira passou por dois momentos principais, ou seja, o da era Vargas (1930-1945), em que o governo era exercido de forma pessoal, e o do regime militar (1964-1985), em que a gestão do governo passou a ser impersonal. Matias-Pereira (2014, p.148), por seu turno, aborda a questão da modernização da administração pública brasileira em cinco períodos distintos, que podem ser analisados a partir do critério da evolução da administração pública em âmbito mundial:

- a) a reforma administrativa do governo Getúlio Vargas (década de 1930);
- b) as medidas institucionais adotadas para a execução do Plano de Metas (1955), no governo Juscelino Kubitschek, que permitiram a realização de uma reforma administrativa silenciosa, efetivada por meio da denominada “administração paralela”;

- c) a expedição do Decreto-lei nº 200, de 1967, no período do autoritarismo (cujo teor se apresenta como uma evolução da “administração paralela”, na medida em que promoveu a flexibilização das normas e controles da administração indireta);
- d) o Plano da Reforma do Estado, de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso;
- e) recomposição da administração pública, por meio do fortalecimento das carreiras típicas de Estado, no governo Lula (2003-2010).

Conforme é possível perceber, o marco principal destes momentos é o produto final: o fortalecimento das carreiras típicas de Estado. Contudo, este estatuto já tinha sido preconizado pela CF-1988. Matias-Pereira (2014, p. 149) acrescenta o dado da relação entre o poder público e as instituições privadas, sempre em processo de renovação e reorganização. Segundo ele,

A nova administração pública voltada para o cidadão é caracterizada na atualidade pelo reconhecimento dos limites de sua atuação, que passou a ser mediada pelo poder e pela ação do setor privado e das organizações do terceiro setor. Por sua vez, a complexidade e a amplitude que envolvem o processo de interação entre o Estado-setor privado-terceiro setor, no qual o correm infinitas relações e mediações burocráticas, revelam a existência de indícios de que é preciso dar continuidade aos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras para fortalecer a gestão do setor público.

O que existe de novidade na evolução da administração pública segundo a abordagem acima é a integração entre o Estado, o setor privado e o terceiro setor, além de alertar para a necessidade da implementação de inovações no próprio aperfeiçoamento do setor público. Em outras palavras, a administração pública precisa passar por um choque de gestão. Matias-Pereira (2010b, p.111) destaca, ainda, que, apesar dos esforços para a modernização da administração pública no Brasil, ainda persiste uma crise geradora de problemas para a própria administração pública:

Diversos fenômenos foram responsáveis, nas últimas três décadas, pelas transformações ocorridas no mundo contemporâneo – incluindo a recente crise econômica e financeira mundial –, o que está exigindo um novo modelo para melhorar o desempenho do Estado. Podemos destacar, entre essas mudanças, a crise do *Welfare State*, nos países desenvolvidos; crise do desenvolvimentismo, nos países periféricos; esgotamento do modelo econômico, evidenciado pela incapacidade fiscal e intervenção; fragilidade do modelo político, gerador de insuficiência de governabilidade; deficiência do modelo administrativo, que resulta em distorções burocráticas; a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental.

O que está em jogo, então, é a própria deficiência do modelo administrativo, que tem como resultado final as distorções burocráticas. A burocracia tem os seus diversos braços administração pública, que vão desde a economia até as instituições.

Para Pereira (2014, p. 151), em se tratando da administração pública, em sua acepção mais estrita do termo, “No setor público, o foco está no cumprimento de normas e determinações legais. A salvaguarda das ações e decisões dos gestores depende do cumprimento de ritos legais e mitos culturais, independentemente dos resultados alcançados”.

Matias-Pereira (2014, p. 152), ainda tratando da modernização da administração pública no Brasil, constata três distorções e fragilidades das reformas administrativas ocorridas no Brasil. A primeira é o fato de que “A reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso”. A questão dos aparelhos de estado será abordada no próximo capítulo. Mas há uma segunda distorção que é preciso mencionar: “Os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados”. Esta é uma questão que ainda precisa ser resolvida nos dias atuais, pois se trata, ao mesmo tempo, de um *déficit* tanto de *accountability* horizontal quanto vertical de raiz brasileira.

A terceira distorção trata da razão pela qual se pode analisar os quadros políticos e institucionais brasileiros sob o crivo do patrimonialismo: “A suposta ‘orientação para o serviço público’ não desprivatizou o Estado, e seu funcionamento orientado para o e pelo mercado”. Em certo sentido o que se propôs com todas as mudanças foi a mudança do modelo Gerencial, mas não a própria estrutura presente. Assim o autor pode concluir:

Observa-se, em que pesem os esforços para superar o modelo burocrático e implantar o modelo gerencial, que o modelo patrimonialista de gestão vem sendo intensamente retroalimentado na última década, com o crescente aumento da máquina governamental sem critérios técnicos e dos gastos públicos (criação de ministérios, secretarias, empresas estatais, aumentos salariais etc.), negociação de apoio político e entrega de ministérios e órgãos estratégicos para partidos, distribuição de cargos de elevado nível hierárquico para afiliados políticos sem levar em consideração a competência técnica, utilização de recursos públicos para financiar interesses políticos escusos, dentre outros. Esse processo de retroalimentação do patrimonialismo, além de afetar o desempenho da administração pública, na medida em que facilita desvios e a corrupção, apresenta-se como uma ameaça real à governança e à democracia do País (MATIAS-PEREIRA, 2014,152).

Do modelo gerencial do Estado, que levou à repartição dos ministérios entre partidos, é que surgiu o maior problema atual do Brasil: a corrupção. O modelo gerencial não proporcionou a derrocada do patrimonialismo. Mathias Pereira (2014, 153), então, explica que “Sob uma perspectiva histórica, a sobrevivência do patrimonialismo até a atualidade tem suas raízes nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos prevalecentes na sociedade brasileira. Observa-se, dessa forma, que o caráter patrimonialista

está associado à imagem do Brasil". A questão que permanece é sobre como sair do patrimonialismo, mesmo que se crie um modelo gerencial de administração. E o autor acrescenta: "A base para que isso possa se tornar possível é o sistema de controle de contas do País, que deve ser priorizado e fortalecido, para que possa atuar com eficiência, eficácia e efetividade a fim de corrigir desvios e promover a responsabilização dos gestores públicos" (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 154).

A proposta, então, pode estar na própria Constituição Federal de 1988. Como o processo de valorização do serviço público está em andamento, é possível colocar em ação o princípio da eficiência da gestão pública. O caminho para tal já foi traçado. Segundo Matias-Pereira (2014, p. 154), "Merece destaque no período pós-democratização a inclusão no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, do princípio da eficiência, que teve como propósito viabilizar a implementação do modelo de administração gerencial no País. Recorde-se que, até 1998, os princípios elencados no citado dispositivo eram somente a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade". Esta abordagem será melhor entendida no próximo capítulo.

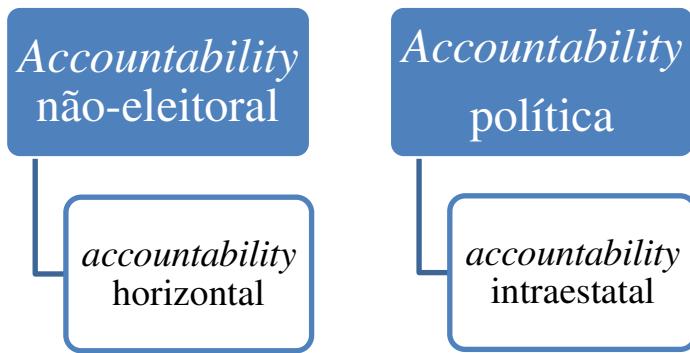
Em certo sentido, no entanto, é preciso ressaltar que foi a Constituição Federal de 1988 que começou a usar a *accountability* para legitimar as ações públicas. Fonseca (2011, p. 11) explica:

Conceitos e critérios como empoderamento, participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão de obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, entre outros, estão presentes em uma agenda ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas nas quais se tenta implementá-la.

Para Fonseca (2011) o que surge de novo na Constituição Federal de 1988 é a expressão "participação popular". Com isto, "pretensamente", eliminam-se duas deficiências de *accountability*: a estatal e a cidadã. De todo modo o importante é que o termo *accountability* passou a fazer parte do vocabulário brasileiro, em especial a partir da Constituição Federal de 1988. A seguir serão apresentados por Abrucio e Loureiro (2004) que têm entre as temáticas dos seus estudos a *accountability*.

Abrucio e Loureiro já em 2005 realizaram estudo sobre a *accountability* e as definiram seguindo os padrões mundiais de O'Donnell (1994, 1998, 2004), Behn (1998) e Mainwaring e Welna (2006). Os autores dividem a *accountability* da seguinte forma:

Figura 5 - Accountability segundo Abrucio e Loureiro(2004)



Fonte: Elaborado a partir de Abrucio e Loureiro (2004)

Como é possível perceber, a concepção de Abrucio e Loureiro (2004) de *accountability* repete os modelos de O'Donnell (1994, 1998, 2004), e Mainwaring e Welna (2006), mas não deixa também de ter um olhar em Behn (1998). O que existe em relação a O'Donnell (1994, 1998, 2004) é uma inversão. A *accountability* não-eleitoral é a da sociedade civil, que em O'Donnell (1994, 1998, 2004) é vertical e para Abrucio e Loureiro (2004) é horizontal.

Seguindo a Constituição Federal de 1988, a *accountability* brasileira segue o princípio da separação e, ao mesmo tempo, da interdependência dos poderes. No entanto, durante o exercício dos mandatos há cinco tipos de controle e de responsabilização, sendo que o primeiro é o controle parlamentar, que funciona como mecanismo horizontal de responsabilização dos entes governamentais. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), os instrumentos de controle parlamentar sobre as ações do governo incidem sobre a elaboração, a execução e a prestação de contas do orçamento; criação de comissões de inquérito para investigar os atos de improbidade da administração; e audiências públicas para avaliar os projetos do poder executivo ou os programas que estão sendo implementados.

No modelo político brasileiro é preciso levar em consideração que o poder legislativo precisa de uma série de outros institutos para que proceda a fiscalização. O legislativo tem autonomia financeira e a qualidade do seu corpo técnico. De todo modo o poder legislativo é um órgão vital na fiscalização das ações do poder executivo.

Além do poder legislativo, há uma segunda instância de controle e responsabilização das ações do poder executivo: são os controles judiciais.

O poder judiciário é o garantidor do princípio de legalidade dos atos do poder executivo e também do poder legislativo. Sua função é verificar e garantir que os representantes do povo e os burocratas ajam sob o império da lei. É mediante os controles judiciais que a sociedade civil e a mídia podem ativar o judiciário para imputar sanções às autoridades e às organizações públicas. Fazem isso por meio do ministério público.

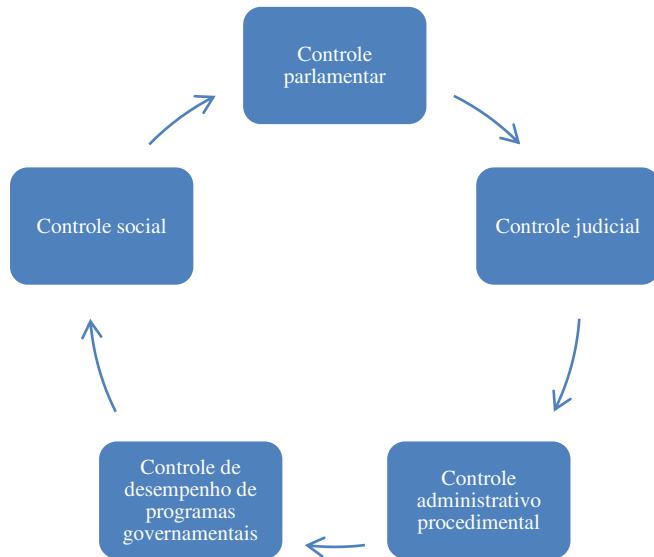
Abrucio e Loureiro (2004) elevam o nível de análise e seguem o modelo proposto pelo CLAD (2000) para propor a existência de outro controle: administrativo-financeiro, também denominado de controle administrativo-procedimental das ações governamentais como um terceiro instrumento de controle institucional durante o mandato. Trata-se dos mecanismos internos da administração pública. São órgãos importantes neste sentido as comissões de fiscalização e controladorias, as auditorias independentes e os Tribunais de Contas. Estes órgãos atuam no sentido de se evitar o mau uso dos recursos públicos ou de serem usados para a corrupção. Eles analisam se os recursos foram usados para aquilo que foram destinados no orçamento nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, entre outros.

Um quarto mecanismo de controle das ações do governo é a utilização de controles de resultados na administração pública. Esta é a novidade existente na *accountability* brasileira, segundo Abrucio e Loureiro (2004).

Os órgãos do governo podem ser responsabilizados pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais. Entram no monitoramento destes controles tanto os órgãos destinados para tal no governo, mas também agências independentes e a sociedade civil. Em si os agentes públicos – sejam eles burocratas ou representantes políticos – são avaliados substancialmente, e não formalmente, pelo cumprimento de metas propostas.

Um quinto mecanismo de controle no Brasil é o chamado controle social. Por meio dele usuários de serviços públicos, plebiscitos e orçamento participativo, entre outros mecanismos.

Figura 6 - Accountability brasileira



Fonte: Elaborado a partir de Abrucio e Loureiro (2005).

Segundo Abrucio e Loureiro (2004) torna-se de extrema importância a introdução de mecanismos de controle da gestão brasileira, em especial no que tange à responsabilização por resultados, pois vai incidir diretamente na qualidade dos serviços prestados. Eles chamam

a atenção para que esses mecanismos de *accountability* não se tornem apenas algo que está inscrito no papel, mas que sejam realmente efetivados.

Outra condição fundamental para o êxito desse instrumento é a transparência das ações do Poder Público. Como enfatizado anteriormente, a transparência e a visibilidade governamental são peças-chaves para a *accountability* de maneira geral, mas, nesse caso, sem transparência e fidedignidade das informações públicas não há como aferir o desempenho dos programas governamentais.

No entanto, vale enfatizar que a formulação e a implementação desse tipo de controle não podem se dar de forma insulada pela burocracia; ao contrário, devem ser informadas e fiscalizadas pelas demandas da população e pelas sinalização de prioridades e comprometimento dos governantes. Finalmente, a visibilidade das ações do Poder Público é uma condição *sine qua non* para o êxito do controle social. Como já foi dito anteriormente, se os cidadãos não tiverem acesso às informações – ou tiverem acesso às informações incompletas – acerca das políticas e programas governamentais, eles terão dificuldades para controlar seus governantes.

Diante do exposto é possível agora elaborar um quadro com os principais autores apresentados acima com o tipo de *accountability* que eles defendem e o do autor:

Tabela 1: Autores da *Accountability*

AUTORES DA ACCOUNTABILITY			
O'DONNEL	Accountability Horizontal	Accountability Vertical	Sanções diretas (horizontal) e indiretas (vertical) – limita a participação (verticalização das relações) - Controle sazonal
MAINWARING E WELNA	Accountability Institucional	Accountability Democrática	Concepção é parecida com a de O'Donnell (muda o nome)
BEHN	Accountability Política	Accountability Democrática	Controle periódico e <i>ex-post</i> dos mandantes – percepção dos cidadão em relação ao governo
ABRUCIO E LOUREIRO (Brasil)	Accountability Intra estatal	Accountability Não-eleitoral	Sanções direta e indiretas – controles de resultado (eficiência) e controle social permanente
MACHADO NETO	Accountability Estatal	Accountability Cidadã	Dever do governante de prestar contas e dever do cidadão de exigir a transparência e legalidade na prestação de contas – empoderamento do cidadão e participação permanente.

Fonte: Elaboração própria

O que existe de novo no quadro acima é o tipo de sanção que pode sofrer o agente público. As sanções são aquelas prescritas em lei. Somente Mainwaring e Welna (2006) não

apresentam uma sanção específica, pois, para eles, é o voto que irá dar a sanção para o governo. Se ele cumpriu com a sua obrigação é reeleito e vice-versa.

Como já foi mencionado acima, neste trabalho a *accountability* horizontal, que forma parte da opção para ser mais usada, também poderá ser chamada de *accountability* estatal, e a vertical poderá ser chamada de cidadã. Estes dois termos melhor se aplicam a um estudo do desenvolvimento local, no qual a relação governo/sociedade se realiza em um processo dialógico, a partir do qual o cidadão participa dos processos governamentais que lhe dizem respeito com a consciência cidadã e participativa.

Este estudo sobre a *accountability* abre agora espaço para o próximo capítulo, que versará sobre as convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local. Porém, antes é preciso tratar sobre a temática dos agentes de *accountability*.

2.4 Os agentes da *accountability*

Em 1789, a **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**, no seu Art. 15, estabelecia uma regra básica da relação entre os agentes públicos e a sociedade: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Esta regra tem sentido em todo país que quer se denominar democrático e representativo. O Art. 1º, da Constituição Federal de 1988, define o que seja o Brasil: uma República Federativa, formada por entes chamados de União, Estados e Municípios. O mesmo artigo (Art. 1º), no Parágrafo Único, estabelece que o Brasil possui um sistema democrático e representativo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A *accountability* tem uma simbiose com a democracia, pois, em países que norteiam as suas relações pelo regime democrático, o governo assume as funções de agente-principal (governo, agentes públicos) em relação a outro agente (a sociedade), que é detentor de uma necessidade a ser satisfeita. Entre estes dois agentes – o governo e a sociedade – há um terceiro agente, posto a serviço de ambos os agentes, que atua na defesa do interesse alheio, e essa atuação lhe interessa, porque pode receber benefício do agente principal. Trata-se dos órgãos internos e externos de controle (PIRES e VAZ, 2010).

Dentro, portanto, das democracias representativas os dois agentes de *accountability* são os administradores públicos e o povo. Assim entendida, a *accountability* advém da própria delegação de poder pelo povo a todo agente – seja ele político ou administrativo –, o qual deve prestar contas de seus atos à sociedade por meio de controles constitucionais

republicanos – neste caso, eleições, plebiscitos ou referendos – e também aqueles instituídos pelo Estado e alocados no sistema de controle da administração – neste caso, o controle interno, o controle externo e o social (SERRA, CARVALHO e CARNEIRO, 2012).

Para Habermas (1994) esta relação interativa, estabelecida entre governo e sociedade, é sempre mais promissora quando o poder é exercido não a partir das estruturas, mas das relações, que se manifestam nas esferas públicas. Assim, os principais agentes da relação Estado/sociedade podem ser assim definidos: de um lado está o agente-principal, ou seja, os governantes, que recebem um poder delegado pelo povo, por meio de eleições, referendos ou plebiscitos; de outro lado está o outro agente, ou seja, o cidadão-eleitor-contribuinte. Os órgãos de controle são colocados a serviço de ambos os agentes. Em resumo, Serra (2010, s/p) é do parecer que

O governante/agente deve prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz, Sendo que o que faz, como faz e por que faz deve estar em harmonia com os princípios republicanos e democráticos. A Sociedade/cidadão toma as contas pelos canais institucionalmente instituídos: eleições, controle externo, controle interno, controle social.

A relação entre o governante e a sociedade, nas democracias representativas, é sempre feita dentro do princípio de fidelidade entre os agentes e os mecanismos de *accountability* se articulam de acordo com a evolução histórica em cada lugar. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi aquela que criou os sistemas de controle da administração – internos, externos e sociais. De um lado o governo/administração tem o dever de prestar contas para a sociedade/cidadão. As regras estabelecidas para a prestação de contas do governo são o Art. 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988:

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

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

Além da Constituição Federal de 1988, há outras leis que regulam essa relação: a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Complementar nº 131/2009.

Quanto ao dever de tomar contas, ou de pedir contas dos atos dos governantes, as regras estabelecidas estão no Art. 74, Parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011. Vale ressaltar que estas leis valem para todas as esferas de governo, ou seja, federal, estaduais e municipais.

Quanto aos órgãos de controle instituídos, segundo Serra, Carvalho e Carneiro (2012, s/p), estes “não podem abrir mão do exercício de seu dever de fiscalização e de aplicação de sanção, sob pena de comprometer todo o sistema do Estado”.

Toda esta abordagem foi realizada em vista do essencial: os dois agentes de *accountability* devem ser o governo, que tem a responsabilidade de prestar contas à sociedade dos seus atos quanto ao uso dos recursos, e para isto utiliza de institutos internos e externos, conforme os normatizados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados por leis complementares, e o cidadão, que, além de buscar a satisfação de suas necessidades, deve participar do processo de conhecimento sobre como o governo aplica os recursos nos diversos serviços que devem ser prestados à população.

2.5 A importância da *accountability* horizontal e da vertical

A *accountability*, entendida, então, como responsabilização, prestação de contas, sanção, entre outros sinônimos, segundo o cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1988, 2004), tem duas dimensões importantes: a horizontal e a vertical.

Antes de qualquer coisa, porém, é preciso levar em consideração que O'Donnell (1994, 1998, 2004) aborda a temática da *accountability* partindo do princípio de que os cidadãos têm o direito de eleger os seus representantes e direito de expressar suas demandas se quiserem viver numa democracia. O que está em jogo, para O'Donnell (1994, 1998, 2004), é a questão da usurpação do poder. Para ele há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder. Nisso ele confluí para o fato de que o serviço público tem duas funções inalienáveis: a sua sujeição à lei e também o serviço ao interesse público.

Em uma análise posterior, O'Donnell (1998) propôs a inclusão demais três novos parâmetros de análise apresentada por Dahl (1997) para definir um regime como democrático. São elas: 1) as autoridades eleitas não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 2) as autoridades eleitas não devem ser sujeitas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros agentes não eleitos, especialmente as forças armadas; 3) deve haver um território inconteste que defina claramente a população votante.

Assim entendida a questão, pode-se abordar a temática das duas dimensões da *accountability*. A *accountability* vertical diz respeito às atividades de fiscalização dos próprios cidadãos e da sociedade civil. Os cidadãos e a sociedade civil exercem um controle ascendente sobre os governantes e os entes burocráticos. Para O'Donnell (1998) os cidadãos participam desse processo por meio do processo eleitoral, por plebiscitos e por consultas

públicas. Daí a importância da educação e da participação da população nas eleições e nos processos de decisão das políticas públicas. A sociedade civil, por seu turno, participa do processo por meio das organizações e da mídia. Quando a relação de confiança – a prestação de contas não condiz com o estabelecido em lei – nasce a importância de expor as transgressões e os delitos cometidos por aqueles que exercem o poder.

A *accountability* vertical, portanto, acontece a partir da ação política do cidadão e da sociedade. Ela vai ser maximizada a partir do momento em que o cidadão entende que precisa participar do destino da sociedade e que ele também tem um poder fiscalizador sobre as ações do governo. O exercício da *accountability* vertical se dá, assim, pela educação do cidadão para a participação, pelo sentido de pertença à sociedade na qual vive e pelo próprio sentido de pessoa que o cidadão tem.

Se por um lado a *accountability* vertical, ou cidadã, é importante, por outro lado, a *accountability* horizontal, que poderia ser chamada também de estatal ou governamental, também possui um valor elevado.

A *accountability* horizontal, segundo O'Donnell (1994), esta se dá por mecanismos institucionalizados de controle e de fiscalização mútua e também por meio da atuação de outras agências governamentais cuja finalidade precípua é o monitoramento, a fiscalização do poder público, além de outros órgãos estatais.

À dimensão horizontal está ligada a uma rede de instituições autônomas. Segundo, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, estes órgãos têm poder para cobrar responsabilidades dos dirigentes e, se for o caso, punir, civil, penal, administrativa ou moralmente. Esta rede foi enriquecida pelo fortalecimento da democracia, a partir da redemocratização brasileira, que teve inícios em 1985, momento que trouxe novos institutos e instituições aptos para realizar o controle mútuo exercido entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Esta novidade democrática, segundo o CLAD (2000, p. 19), fez com que os controles parlamentares e procedimentais fossem utilizados como forma de se evitar a tirania dos governantes. A *accountability* horizontal é do tipo em que a fiscalização é exercida por meio dos órgãos/instituições governamentais (*checks and balances*). Em outras palavras, a *accountability* horizontal acontece no interior do próprio Estado pelas diversas agências estatais.

Segundo Serra, Carvalho e Carneiro (2010), a evolução da *accountability* no Brasil leva a entender a importância da sua dimensão horizontal, pois ela representa o acompanhamento dos atos de governo e dos atos de administração, pela própria administração (autocontrole) durante todo o curso de um ano. Esta se dá pela soma dos *controles externos* +

controles internos + controles sociais. O resultado dessa soma é a prestação de contas de todos os atos de governo e de administração de janeiro a janeiro. O resultado esperado: a *accountability* em si, que os dados oferecidos sejam transparentes, expressos com informações públicas qualificadas e levem em consideração a eficiência e a eficácia dos serviços prestados. De todo modo, Matias-Pereira (2014, p. 147) apresenta uma conclusão que pode ser determinante para que o Estado brasileiro recupere tanto a *accountability* horizontal quanto a vertical no seu sistema de controle, da seguinte forma: “quanto mais estreitas forem as relações dos órgãos de controle e a sociedade, melhor será a fiscalização dos gastos públicos. Essa parceria contribui para aumentar a efetividade das políticas públicas, notadamente nas áreas básicas, como educação, saúde, segurança e transporte público”.

3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

Este capítulo foi construído a partir da perspectiva da *accountability*. O resultado final foi a apresentação dos processos de controle dos atos do governo no Brasil. No entanto, para melhor entender como isto aconteceu, começou-se por uma elaboração dos caminhos da democracia a partir de autores que serão apresentados a seguir.

3.1 Caminhos da democracia e da participação

A democracia é uma das interfaces do desenvolvimento de uma nação. Ela é também uma forte aliada quando se trata de um estudo que tem por base o desenvolvimento local. Em relação ao Brasil, no entanto, é preciso buscar na História o próprio processo de construção da democracia. No período colonial, que vai de 1500 até 1809, quando a colônia brasileira se tornou vice-reino de Portugal no momento em que a família real portuguesa desembarcou no Rio de Janeiro, as terras brasileiras eram apenas propriedade ultramarina do governo português. Tendo o seu território sido dividido em capitâncias, e estas em sesmarias, toda a vida política brasileira orbitava ao redor das ordens emanadas pela coroa portuguesa.

Com a independência, em 1822, e quase que com o formato territorial atual, o Brasil teve a oportunidade de se construir como país. Em 1824, ganhou a sua primeira constituição. A independência do Brasil foi precedida de revoltas, como a Inconfidência Mineira, em 1792, que ocorreu imediatamente após a independência dos Estados Unidos, em 1776, a Revolução Francesa, em 1789. A base ideológica da Inconfidência tinha sido a própria independência dos Estados Unidos e o iluminismo, que entrou no país por meio de brasileiros que migravam para realizar os seus estudos. Dos Estados Unidos os estudantes trouxeram os ideais democráticos. Do iluminismo, movimento do século XVIII, que tinha como meta reformar a sociedade e o conhecimento da tradição medieval, os seus introdutores em terras brasileiras trouxeram o ideal do homem novo (MESQUITA JÚNIOR, 2004).

A influência da independência dos Estados Unidos e do iluminismo, no entanto, não trouxe para o Brasil os reflexos do ideal da criação de um país que se dizia livre. Mantinha-se no território brasileiro a mesma estrutura política do período colonial. A única diferença era que o soberano não era mais o rei de Portugal e o país tinha deixado de ser vice-reino para se transformar num império. As relações entre o governo e o povo se mantiveram no mesmo

nível do período colonial. Nem mesmo a influência dos ingleses, que dominavam as relações políticas e comerciais com o Brasil, foi capaz de mudar o sistema jurídico, o conceito de povo e o sistema jurídico que se implantou com a independência, em 1822. Quanto à influência da Revolução Americana, de 1777, e da Revolução Francesa, de 1789, esta não foi capaz de remover as antigas amarras produzidas pelo regime do padroado, que, por fim, se transformou em patrimonialismo, reproduzindo o modelo português em terras brasileiras. Continuaram as relações simbióticas entre Estado e Igreja e toda a estrutura política anterior não se aventurou na elaboração de um sistema que mostrasse que um novo país estava nascendo.

Até o processo de elaboração da Constituição brasileira de 1824 foi conturbado. Diante das investidas dos seguidores da orientação liberal-democrática, que se propunha a defender a limitação dos poderes do imperador, Dom Pedro I mandou as forças militares invadir o Congresso Constituinte e promoveu a sua dissolução. Com o fim de evitar a perda dos poderes ou a sua limitação, reuniu um grupo de dez notáveis homens de sua confiança, que redigiram a Carta Magna brasileira de 1824, e, fazendo valer o seu poder de imperador, outorgou a constituição ao povo brasileiro. A primeira constituição brasileira ficou conhecida como Carta de Lei e foi outorgada no dia 25 de março de 1824.

Na Carta de Lei de 1824, o imperador foi definido como “Defensor perpétuo do Brasil”, conforme o Art. 4º. Os poderes foram divididos em quatro, a saber: o moderador, do imperador, o executivo, o legislativo e o judicial (Art. 10º). Quanto à participação popular dos representantes no Congresso o Capítulo VI se davam de maneira indireta (Art. 90). Foram criadas uma série de barreiras à participação popular nas eleições dos representantes ainda que o sistema político fosse denominado de representativo. Ao longo de 179 artigos, em nenhuma de suas prescrições se faz alusão à palavra democracia.

A definição de cidadão é dada pelo Título II, Art. 6º, 7º e 8º. O mais importante da definição de cidadão presente nesses artigos é a submissão ao imperador e às leis. O direito de participação nos pleitos eleitorais, tanto para ser eleito, quanto para votar, tinha como base uma renda estipulada em primeiro lugar para as assembleias paroquiais, que era de 100 mil réis anuais (Art. 92, Inciso V) e, para deputados, senadores e membros dos conselhos provinciais, que era de 200 mil reis anuais (Art. 94, Inciso I). Em resumo, embora o Brasil tenha ganhado o estatuto de um país, o cidadão, que antes era propriedade da coroa portuguesa, se transformou em propriedade do imperador. A Carta de Lei de 1824 não aborda a questão do controle da administração ou dos atos dos políticos ou do imperador, garantindo a inimputabilidade do chefe do poder moderador (Art. 99).

A Carta de Lei de 1824 perdurou até a mudança do regime político brasileiro de 1889, quando o regime monárquico foi substituído pelo regime republicano. No dia 24 de fevereiro 1891 foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil, que tinha por título **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Trata-se da primeira constituição promulgada para o povo brasileiro.

No período da independência do Brasil, em 1822, as grandes influências políticas advenientes do exterior eram a Revolução Americana e da Revolução Francesa. Os principais teóricos políticos mais considerados até então eram Thomas More, Thomas Hobbes, John Locke, de origem inglesa, e Jean-Jacques Rousseau, de língua francesa. Em 1889 a grande influência foi a do positivismo, cujo representante máximo foi o francês August Comte (1798-1857), que, além da religião positiva e da lei dos três estados – mitológico-teológico, filosófico e positivo, ou científico –, também publicou quatro volumes sobre o que ele entendia como **Sistema de política positiva** (1851-1854). O principal perigo que Comte tinha como objetivo eliminar da sociedade era o da tecnocracia.

A Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, recebeu forte influência do positivismo. A principal marca do positivismo presente na Constituição de 1891 foi a separação entre Igreja e Estado. Quanto à separação dos poderes, que foi uma criação da política grega, mas que retornou com força com John Locke, que defendia a separação de poderes nas ilhas britânicas, a Constituição brasileira de 1891 seguiu também as orientações de Montesquieu (1689-1755), que, além de Locke, se debruçou sobre **A política**, de Aristóteles, para combater o regime absolutista até então vigente na Europa, e, por fim, publicou o tratado intitulado **O Espírito das Leis**. Montesquieu defendia que os poderes deviam ser autônomos e harmônicos, mas podiam sofrer intervenção dos outros se a harmonia entre eles fosse rompida.

Em 1891, quando foi promulgada a primeira constituição republicana do Brasil, a zona de influência da política brasileira já estava em processo de deslocamento da Inglaterra para os Estados Unidos, que estavam naquela época emergindo como potência econômica. A principal influência está no próprio nome dado ao país: República dos Estados Unidos do Brasil. Essa constituição tinha 91 artigos, além de 8 artigos nas Disposições Transitórias. O termo democracia aparece no texto apenas na introdução da constituição, não sendo usado em nenhuma outra parte do texto: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e ‘democrático’, estabelecemos, decretamos e promulgamos” a constituição que vigorou até a década de 1930. Em nenhum dos títulos, capítulos e artigos do texto constitucional se aventa se referir a mecanismos de

controle, que poderiam ser aplicados ao conceito de *accountability*, que é o objeto de estudo desta pesquisa.

A ordem constitucional brasileira não passou por mudança até 1934, quando Getúlio Vargas (1882-1954), nascido, portanto, no período do império e criado já no regime republicano, estava no poder desde 1930. O Brasil continuou a ser a República dos Estados Unidos do Brasil, mas uma das cláusulas democráticas já foi inserida no texto constitucional de 1934. No Art. 2º, os constituintes definiram os poderes, no país, como aqueles que “emanam do povo e em nome dele são exercidos”. À Câmara dos Deputados e ao Senado competia julgar as contas do poder executivo relativas ao ano anterior da legislatura (Art. 29; Art. 40, Alínea C). O texto constitucional não aborda a figura do judiciário no julgamento das contas do governo.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o nacional socialismo assumiu o poder principalmente na Itália e na Alemanha, foi formada a União Soviética, com um poder central baseado em Moscou, sendo que muitos países da região, como a Ucrânia, a Lituânia, a Letônia e a Estônia, entre outros, foram anexados à Rússia. Países como as atuais Repúblicas Tchecas e Eslováquia, Hungria, Polônia, Romênia e Bulgária, entre outros, passaram a sofrer a influência do regime soviético, que se impôs, mormente, após a Segunda Guerra Mundial.

O Brasil, antes da Segunda Guerra Mundial, também sofreu com as diversas influências políticas advenientes do exterior. Em 1937, foi instalado no país o período que ficou conhecido como “Estado Novo”. Assim como a Constituição de 1824 foi outorgada, a Constituição de 1937 foi fruto de um decreto presidencial, de 10 de novembro de 1937. Nessa constituição os Tribunais de Contas julgam as contas dos governantes, que são aprovadas ou não pelo Congresso Nacional. Ao longo de todo o texto constitucional não aparece em nenhum artigo a palavra democracia.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, promulgada pelo Congresso Nacional em 18 de setembro de 1946, voltou com o conceito de poder adveniente do povo da Constituição de 1934. O regime representativo deve estar ciente de que “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. A palavra democracia somente é usada em dois lugares distintos da Constituição: antes do *caput*, quando descreve o trabalho dos legisladores constituintes, que se reuniram com a finalidade de “organizar um regime democrático” para o país, e no Art. 141, § 13, quando estabelece que “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. De qualquer forma a Constituição de 1946 foi a primeira

Constituição brasileira que teve como fito organizar um regime democrático no Brasil. Foram mantidos os órgãos de controle dos atos dos governantes: tribunais, tribunais de contas e Congresso Nacional.

Após o fim a Segunda Guerra Mundial a zona de influência política sob a qual passou a orbitar o Brasil foi a norte-americana. Os Estados Unidos passaram a exercer um poderio militar e econômico que antes pertencia aos ingleses. Embora tenham lutado para combater o regime nacional-socialista da Alemanha, da Itália e do Japão, na Segunda Guerra Mundial, também a União Soviética passou a exercer uma maior influência na Europa Oriental, e esse período ficou marcado pela forte corrida armamentista. No Brasil, que ficou sob a zona de influência dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, a democracia propugnada pela Constituição de 1946 durou até 31 de março de 1964, quando ocorreu a tomada do poder pelos militares, que assumiram o destino dos brasileiros até 1985.

Antes de prosseguir, mister se faz levar em consideração uma percepção de Bolívar Lamounier (2005). Ao fazer uma análise da política do Brasil desde a independência até o governo de Luís Inácio Lula da Silva, o autor discorre sobre um dado significativo da política brasileira. Até o estabelecimento do regime militar, em 1964, o tipo de gestão governamental no Brasil era pessoal, isto é, estava baseado na pessoa do governante de plantão. Para ele essa situação era a fonte do populismo e um entrave para as mudanças em diversos âmbitos da política brasileira. O que se seguiu à tomada do governo pelos militares foi um desmonte da gestão de tipo pessoal e a criação de um tipo de gestão impessoal, além da criação de diversos mecanismos de controle dos atos dos governantes, como os tribunais de conta, os tribunais eleitorais e o Ministério Público, entre outros. É importante fazer este recorte, porque a Constituição Federal de 1988 empodera ainda mais esses mecanismos de controle, conforme será melhor abordado no próximo tópico.

De todo modo, para marcar a sua presença no poder, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. A constituição foi promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967. Digno de nota nessa Constituição foi a mudança no nome do Brasil. O país deixou de ser Estados Unidos do Brasil para se tornar a República Federativa do Brasil.

A estrutura da Constituição de 1967 manteve a estrutura da de 1946, e o termo democrático foi abordado em quatro artigos, ou seja, no Art. 148, quando dispõe sobre a inelegibilidade de um candidato, no Art. 149, quando dispõe sobre o regime partidário, no Art. 151, quando dispõe sobre os atentados contra a ordem democrática, e no Art. 166, § 2º, quando dispõe sobre a atividade de radiodifusão.

Em 1969, a Constituição da República Federativa foi reformada pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. A Constituição ficou conhecida como Emenda à Constituição de 1967, e teve como diferença o endurecimento do regime, que deu lugar aos civis em 1985, quando assumiu o poder, por via indireta, o ex-Senador Tancredo Neves, imediatamente substituído pelo seu vice, José de Ribamar Sarney.

A passagem do regime militar para o regime civil de governo no Brasil exigiu a adequação da legislação ao regime democrático que passou a vigorar em 1986. Os senadores e os deputados eleitos em 1986, também foram eleitos para serem constituintes. Em 5 de outubro de 1988, em reunião conjunta do Congresso Nacional, Ulisses Guimarães, então presidente do Congresso, promulgou a atual Constituição Federal do Brasil, que ficou também conhecida como *Constituição Cidadã*, pois, já no Art. 1º colocou no centro das preocupações do governo a pessoa humana, a liberdade política e a participação. Além disso, criou novos órgãos de controle dos atos de governos federal, estaduais e municipais, além de manter os já existentes e criados nas constituições anteriores.

Até aqui foi feito um estudo sobre a *accountability* e também sobre a evolução da administração brasileira no período republicano até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A seguir será feita uma abordagem sobre os órgãos de controle a partir do critério apresentado por Matias-Pereira (2014), que, no seu estudo, distingui cinco momentos da evolução da administração pública brasileira, sendo o primeiro na era Vargas, o segundo na era Kubistchek, o terceiro no período do regime militar, o quarto no governo de Fernando Henrique Cardoso e o quinto no governo de Luís Inácio Lula da Silva. O termo evolução é para indicar tanto o movimento interno do Brasil de transformação da administração pública, quanto o movimento externo, que passou por mudanças desde a Segunda Guerra Mundial.

Em certo sentido, o grande divisor de águas na administração pública brasileira, segundo Lamounier (2005) foi o regime militar. Da era Vargas até o governo de Juscelino Kubistchek a gestão do governo brasileiro era do tipo pessoal. O regime militar mudou esta perspectiva e transformou a gestão pública brasileira em gestão impessoal. Este processo evolutivo encontrou o seu porto seguro na Constituição Federal de 1988.

3.2 A questão dos controles no Brasil

A questão do controle entre os poderes em certo sentido sempre existiu no Brasil. No entanto, a criação de órgãos de controle de atos do governo somente ganhou destaque a partir de 1964, conforme o quadro abaixo:

Tabela 2: Legislações sobre Controle de atos do governo

FATO	DESCRIÇÃO
Lei nº 4.320/1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Decreto-lei nº 200/1967	Previu a existência órgão central de Planejamento e Controle Financeiro, incumbido, dentre outras funções, de fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores de bens públicos.
Constituição de 1967	Pela primeira vez é mencionado o Controle Interno, nos Art. 71 e 72, restrito, porém, ao âmbito do Poder Executivo.
Constituição de 1988	No seu Art. 74, determinou a obrigatoriedade de os Poderes legislativo, Executivo e Judiciário manterem de forma integrada, Sistema de Controle Interno, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, dentre outras.

Fonte: Legislações. Elaboração Própria.

Pela Tabela 1, é possível destacar que a questão dos controles de atos do governo já era abordada antes mesmo da tomada do governo pelos militares, que aconteceu em 31 de março de 1964. A Lei nº 4.320 foi publicada em 17 de março de 1964. A descrição do conteúdo da lei é a seguinte: “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (PLANALTO, 24/05/2017). Esta lei foi um marco na padronização dos controles financeiros e contábeis do orçamento público brasileiro, que por simetria passou a ser utilizada tanto pela União, quanto pelos estados e pelos municípios.

Retomando Lamounier (2005), é possível afirmar que no período do regime militar houve uma mudança no tipo de gestão do governo no Brasil. Para se evitar a confusão do público com o privado, os governos militares mudaram a forma como a coisa pública passou a ser gerida. Porém, como já foi abordado acima, a mudança da gestão pessoal para a gestão impessoal não foi seguida de uma quebra na estrutura patrimonialista brasileira.

A evolução para a gestão impessoal de governo, no entanto, foi patrocinada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, que passou a orientar a organização da administração federal e

estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa do estado brasileiro. A administração pública passou a ser dividida em administração direta, ligada à presidência e aos ministérios (Art. 4) e indireta (Art. 4). O Inciso II define a administração indireta como as entidades governamentais dotadas de personalidade jurídica própria. No rol dessas entidades estão as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. O Capítulo V estatuiu sobre os controles, em dois artigos, o Art. 13 e o Art. 14:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Estes artigos ainda abordam o controle interno do sistema. Seguindo esta linha, os controles externos foram regulados pelo Art. 75, que estatui:

Art. 75. Os órgãos da Administração Federal prestarão ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos de administração financeira, contabilidade e auditorias.

Parágrafo único. As informações previstas neste artigo são as imprescindíveis ao exercício da auditoria financeira e orçamentária, realizada com base nos documentos enumerados nos itens I e II do artigo 36 do Decreto-lei número 199, de 25 de fevereiro de 1967, vedada a requisição sistemática de documentos ou comprovantes arquivados nos órgãos da administração federal, cujo exame se possa realizar através das inspeções de controle externo.

A questão do controle externo também está normatizada no mesmo Art. 74, no parágrafo quinto, que determina o que segue: “§ 5º Os documentos relativos à escrituração dos atos da receita e despesa ficarão arquivados no órgão de contabilidade analítica e à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira e, bem assim, dos agentes incumbidos do controle externo, de competência do Tribunal de Contas”. O que é próprio da União passou também a ser usado pelos outros entes federativos, pois também foram criados os tribunais de contas estaduais e em menor escala pelos municípios.

O Decreto-Lei nº 200 foi emanado no dia 25 de fevereiro de 1967. Nesta época já estava em gestação no Congresso Nacional uma nova Constituição para a República Federativa do Brasil, que foi decretada e promulgada em 15 de março de 1967. Sobre os órgãos de controle internos e externos da administração, a Constituição de 1967, há dois artigos que merecem destaque, ou seja, os Art. 71 e 72.

É importante ressaltar que o verdadeiro titular do controle externo é o Poder Legislativo. O Tribunal de Contas funciona como um órgão técnico auxiliar do poder legislativo. Quanto aos Artigos 71 e 72, eles estatuem o seguinte:

Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Por estes artigos é possível destacar a importância da administração de todos os entes federativos prestarem contas aos seus respectivos legislativos, pois o legislativo representa o próprio povo.

3.3 Controle da administração do Estado

A partir dessas incursões na legislação que trata dos órgãos de controle, em especial depois de 1964, um marco significativo da legislação brasileira sobre o controle dos atos de governo, a Constituição Federal de 1988 aprimorou a abrangência dos tipos de prestação de contas dos entes governamentais, mas alargou os entes que estão sujeitos aos controles interno e externo administrativos.

Segundo o Dicionário Houaiss, controle é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamento ou sobre produtos, para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.

Deve-se ter em mente que o objetivo maior do Estado é fornecer o bem comum para os seus cidadãos. Para isso, faz-se necessário que o Estado providencie os meios para a consecução e financiamento deste objetivo. Assim sendo, equipa-se de forma a arrecadar tributos e aplicá-los nas atividades que entender conveniente. Teoricamente, então, todos os indivíduos devem contribuir para isso, consequentemente, todos são responsáveis pelos recursos arrecadados, o que lhes dá um caráter público.

Não há como o Estado fornecer aos cidadãos os serviços de que eles necessitam sem que haja alguém responsável para administrar esses recursos que a todos pertencem. Surge assim a figura do administrador público.

Por sua vez, o administrador público não pode utilizar os recursos que lhes são confiados da forma que ele bem entender, com pessoalidade, como se seus próprios fossem. Para evitar situações dessa natureza, o Estado controla seus agentes para que estes possam seguir o mais próximo possível dos padrões e regras adotados pela Administração.

Várias são as formas de controle utilizadas na Administração Pública. É difícil imaginar qualquer ente público funcionando sem que haja um controle hierárquico, supervisional ou disciplinar. A despeito de considerar-se que todas as formas de controle são importantes, no momento, deve-se voltar nossas atenções para o controle da atividade financeira do Estado, ou seja, na forma em que os recursos públicos são aplicados em prol da comunidade.

O controle só pode ser visto como uma atividade-fim nos órgãos criados precipuamente para exercer tal atividade. Para os demais, deve funcionar sempre em paralelo

com a administração. A função controle deve ser complementar, a fim de permitir que sejam aferidos os aspectos de legalidade e de mérito.

Tais entes a serem controlados/fiscalizados, segundo a Constituição Federal de 1988, são todos aqueles que, indistintamente, arrecadem, gerem e administrem recursos públicos, seja a que título for, conforme o a Seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sendo que o Art. 70 normatiza que:

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

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

Para uma excelência do controle há que se observarem três elementos: a) verificação se a conduta realizada pelo agente está em conformidade com as normas atinentes; b) desta verificação, deve-se atribuir um juízo, ou seja, pode ter havido conformidade (positivo) ou desconformidade com a norma (negativo); c) o controlador deve adotar ou propor uma medida de premiação ou sanção.

A mesma CF de 1988 trata também dos órgãos de controle interno e externo, sendo que o Congresso Nacional manteve a titularidade do controle externo das contas do governo (Art. 71). A novidade trazida pela CF de 1988 foi tratar da questão da consagração da transparência e da impessoalidade da administração pública.

O *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 1988 traz cinco princípios explícitos da Administração Pública: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Estes princípios constitucionais abrem, então, caminho para que a gestão pública no Brasil ganhe uma dupla identidade, isto é, a da transparência e da legalidade, que será objetivo do próximo tópico.

3.3.1 Transparência e legalidade

Com isso abre-se caminho para se analisar os dois princípios que vão incidir diretamente na *accountability*, ou seja, o princípio da legalidade e o da publicidade. Isso não quer significar que os outros princípios não tenham relação com a própria *accountability*.

Sobre o princípio da legalidade, este versa que, no âmbito do direito público, tanto o Estado quanto o agente público somente poderá fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei autoriza, enquanto que no regime de direito privado a regra é ao contrário, vigora a autonomia da vontade no qual o agente poderá fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que a lei não proíba. Trata-se não de um “engessamento” do administrador e da administração pública, mas de imposição limites legais específicos de sua atuação e poder devido à indisponibilidade do interesse público. Assim, a Administração só pode agir segundo a lei, jamais contra a lei ou além da lei com base apenas nos costumes. Vale lembrar que a submissão do Estado à lei, é emanada do Poder Legislativo, que em última análise são representantes eleitos oriundos do povo.

Por sua vez, o princípio da publicidade está ligado à transparência dos atos administrativos, de forma que não sejam realizados sigilosamente, escondidos, não permitindo o controle e a fiscalização tanto social quanto institucional. A publicidade coíbe a realização de atos escusos e com interesses não republicanos, já que não poderão ser realizados em surdina e chegarão ao conhecimento público. É tão importante a ponto de ser requisito de eficácia dos atos administrativos, ou seja, se não foi dado publicidade ao ato, este também não produzirá efeitos.

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência das informações à sociedade mereceu atenção. Houve até a ampliação desse período de disponibilização das contas:

“Seção I: Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no

órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.”

A transparência é um mecanismo de controle democrático das ações de governo. Uma das principais premissas da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações que as diversas agências e órgão estatais possuem e produzem. Citando o Controle Interno, o Portal da Transparência da Controladoria- Geral da União (CGU) – www.portaldatransparencia.gov.br – é um bom exemplo do que o governo brasileiro vem fazendo, no campo do governo eletrônico, para promoção da transparência pública no país.

Mas, aqui se abre um parêntese, de nada adianta o governo ser transparente, se os cidadãos não souberem interpretar estas informações ou não terem interesse em fiscaliza-los, daí entra a questão do fomento da cultura da *accountability* e enraizamento da cultura de participação democrática tratada no presente trabalho.

O resumo de tudo isto pode ser encontrado em Matias-Pereira (2014, p. 155), que apresenta uma tabela significativa sobre duas coisas (Tabela 1). Em primeiro lugar a transparência e, seguida, sobre o acesso à informação por parte do cidadão. O quadro é o seguinte:

Tabela 3: Síntese 1 das principais leis de transparência e acesso à informação no Brasil

Gestão fiscal responsável	A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, conforme definido no artigo 163 da Constituição Federal bem como regula o artigo 169 da Constituição. O seu objetivo é estabelecer o regime de gestão fiscal responsável para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes. A responsabilidade na gestão fiscal está definida no § 1º, do art. 1º da LRF.
Transparência pública	A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência pública, em particular, ao determinar a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A referida Lei estabelece que todos os gastos e receitas públicas deverão ser divulgados em meios eletrônicos dos órgãos municipais, estaduais e federais.
Acesso à Informação Pública	A Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) tem como objetivo principal efetivar o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos, além de informações do seu interesse pessoal, aquelas de interesse coletivo. A Lei busca permitir uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais bem como fortalece os instrumentos de controle da gestão pública. O Programa Brasil Transparente, por sua vez, tem por objetivo prestar suporte técnico à implantação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Complementar 131 em âmbito estadual e municipal.
Portal da Transparência do Governo Federal	O Portal da Transparência do Governo Federal é uma importante iniciativa no âmbito da busca da elevação do nível de transparência na administração pública lançado em 2004 (www.transparencia.gov.br). Por meio do Portal, tornou-se possível acompanhar informações atualizadas todos os dias sobre a execução do orçamento e obter informações sobre recursos públicos

	transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos). O Portal da Transparência já expõe ao controle social o equivalente a US\$ 2 trilhões do orçamento público brasileiro, expressos em 780 milhões de unidades de informação. No ano de 2012, o número de acessos ao Portal da Transparência ultrapassou 1,1 milhão de visitas (Brasil, CGU, 2013).
--	---

Fonte: Elaborado a partir de Matias-Pereira (2014)

Por **gestão fiscal responsável** nada mais é do que levar em conta a dimensão qualitativa do gasto público e não apenas a quantitativa, medida por resultados fiscais. Pretende-se avaliar correlações significativas entre uma gestão fiscal responsável e a qualidade dos serviços públicos, o que pode ser feito através de indicadores. O novo arcabouço institucional para o setor público brasileiro destaca o princípio do equilíbrio fiscal e da responsabilização pela má condução dos recursos públicos.

O **acesso à informação** é garantia fundamental do cidadão, pois ele tem o direito de saber como os recursos públicos estão sendo geridos. Se ele é financiador, ele também tem o dever de saber como está sendo aplicado. Com informação, é possível uma melhor tomada de decisão, não se administra “no escuro”. Dado o novo quadro institucional, pode-se esperar um maior controle sobre o setor público a partir de uma maior divulgação das informações, propiciada pela LRF, e que os desvios por parte dos políticos ou burocratas serão mais facilmente apontados e punidos do que anteriormente, de modo que a sociedade tenha uma forma mais eficaz de lidar com o mau gestor público do que a mera indignação.

Por meio **Portal da Transparência do Governo Federal** o cidadão tem acesso não só aos indicadores supramencionados, mas também de toda e qualquer informação de interesse coletivo. O que está sendo feito, como está sendo feito, se o planejamento está sendo seguido, se resultados estão sendo alcançados, se estamos regredindo ou evoluindo e em que setores. Implica um maior detalhamento e transparência do processo de planejamento público, criando um ambiente propício ao estabelecimento de metas fiscais quantitativas, acompanhamento e controle da ação pública através dos indicadores e relatórios. Ela cria também um ambiente favorável à exploração da base tributária própria dos entes federativos e a necessidade de ajuste em caso de aumento permanente de despesas.

Esta tabela apresenta dados para se poder abordar a temática seguinte, sobre os principais sistemas de controle existentes no Brasil. No entanto, Matias-Pereira (2014, p. 155) alerta para o fato de que

O fortalecimento, por determinação constitucional, das funções dos Tribunais de Contas da União, dos estados e municípios, a criação da Controladoria Geral da União e da Comissão de Ética pública surgem no cenário da administração pública como medidas relevantes para aumentar o

nível de transparência. Prioriza-se, nesse contexto, a transparência das despesas públicas, que tem como base legal a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao lado dessas medidas, o Estado intensificou a utilização de novas tecnologias de informações, como, por exemplo, o Portal da Transparência, as páginas de transparência públicas, o Portal de Compras do Governo Federal, dentre outras medidas.

Esta referência se torna importante porque pode gerar outra tabela (Tabela 2) proposta por Matias-Pereira (2014, p. 156), como segue:

Tabela 4: Síntese 2 das principais medidas de transparência e acesso à informação no Brasil

Denominação	Objetivos
Páginas da Transparência	As páginas de transparência pública dão continuidade à sanções de governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social, com o objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Essas informações permitem complementar aquelas disponíveis no Portal da Transparência, uma vez que os dados das páginas detalham os gastos explicitando sua finalidade, indo além da informação sobre a execução financeira.
Carta de serviço ao cidadão	A Carta de Serviços ao Cidadão tem como objetivo estabelecer compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
Open Government Partnership ou Parceria para Governo Aberto	O <i>Open Government Partnership</i> ou Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Fonte: Elaborado a partir de Matias-Pereira (2014)

A Tabela 2 é importante porque poderia unir a *accountability* governamental (horizontal) e a cidadã (vertical), no sentido de O'Donnell(1998), em um processo de melhoria nas relações entre o próprio governo e a sociedade. Em certo sentido, os princípios para a transparência existem e são claros, mas não são colocados em ação. Com isto se pode perceber, de um lado, a deficiência da *accountability* horizontal, no Brasil, com a prestação de contas da parte do governo, e a deficiência da *accountability* vertical, com os cidadãos não se imiscuindo no que é seu de direito e nem participando das decisões que lhe são atinentes. Daí a importância dos órgãos ou sistemas de controle, que têm os seus princípios baseados na Constituição Federal de 1988.

3.3.2 Sistemas de controle

Como será visto a seguir, existem dois tipos de controle na administração pública brasileira, ou seja, o interno e o externo. Quanto ao controle externo, que também pode ser chamado de parlamentar, este é fruto da experiência de três sistemas diferentes, isto é, o anglo-saxônico, o latino e o germânico.

O anglo-saxônico é aquele difundido em países de língua inglesa, como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a República da Irlanda, e em países como Israel e também africanos. Por este sistema o parlamento designa um controlador, ou revisor geral, para analisar os atos administrativos do governo. No fim ele dá o parecer para que o parlamento aprove ou não as contas do governo.

Quanto ao sistema germânico, comumente encontrado na Alemanha e na Áustria, o sistema funciona de maneira colegiada. No entanto o pessoal designado para a função de análise dos atos administrativos do governo é revestido de garantias de independência judiciária. Além desta função os membros deste colegiado podem exercer funções de natureza consultiva a pedido do parlamento e do governo.

O sistema anglo-saxônico funciona dentro de tipos de governos diferentes, ou seja, tipos parlamentares e também presidencialistas. O sistema germânico funciona dentro de um sistema parlamentar. O terceiro sistema, que é o modelo que o Brasil adota, também funciona em países latinos parlamentares, como a Espanha, a Bélgica e a Itália, e também em países de regime híbrido, como a França e países da África francófona, e em regimes presidenciais, como é o caso brasileiro. Este regime é constituído por um órgão colegial, a quem se atribuem funções de controle (geralmente limitadas à legitimidade) e funções jurisdicionais, cabendo a impulsão processual a um Procurador-Geral;

Para se determinar qual o tipo, há alguns critérios preponderantes, a saber: a) grau de independência do órgão de controle em relação ao Poder político (Parlamento ou Governo); b) a composição estrutural do órgão; c) a amplitude das competências; d) a titularidade eventual de funções jurisdicionais.

A despeito dos tipos apresentados, em suma, pode-se perceber que, basicamente, nos Estados modernos, existem dois sistemas de controle da Administração Pública: Tribunais e Controladorias. Matias-Pereira (2014, p. 156), esclarece que, a partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade da administração pública aumentou consideravelmente, porque foi incorporado “no texto legal a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial,

bem como com a imposição de que a gestão tivesse como foco a legalidade e economicidade". Com isto foram criados dois tipos de controle da administração pública, ou seja, o externo e o interno, que "são empregados para explicitar o elenco de ações que devem ser executadas pelos poderes Legislativo e Executivo, com o propósito de fiscalizar e executar as metas previstas no plano plurianual, os programas e as ações de governo, além de avaliar os resultados da gestão pública". Desta forma, "o controle externo na administração pública encontra-se no âmbito das atribuições do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e prevê ainda a existência nos três poderes de um "controle interno" com um sistema que funcione de forma integrada".

3.3.3 As Controladorias e os Tribunais de Contas

As controladorias são órgãos monocráticos e sofrem grande influência anglo-saxônica. O controlador geral exerce suas atividades em grande parceria com o Parlamento, possuindo, normalmente, mandato limitado, mas de longa duração. Em geral, as Controladorias não possuem poder sancionador, funcionando mais como órgão consultivo do Parlamento. Ao apurar irregularidades em suas fiscalizações e auditorias, recomendam ao Poder Legislativo as ações que devem ser adotadas.

O mais importante é que a controladoria é um órgão de assessoramento direto e imediato do Presidente da República. Sua função é incrementar a transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. A Controladoria Geral da União (CGU) foi criada pela Lei Federal n.º 10.683, de 28.5.2003, com redação dada pela Lei n.º 11.204, de 5.12.2005, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Evangelista (2010, p. 22) apresenta o princípio que norteia as ações da CGU é o combate à corrupção, e acrescenta: "No entanto, os produtos desenvolvidos pela Instituição, voltados ao cidadão, para fins didáticos, atende a dois comportamentos sociais: O primeiro caracteriza-se pela atuação contínua do público adotante como fiscalizador da gestão do Estado, realizando denúncias, auxiliando na divulgação de informações, etc.". Quanto ao segundo comportamento social, o autor assim explica: "O segundo, um valor, pauta-se na assimilação de padrões éticos relacionados à administração e condução da 'coisa' pública".

Os dois comportamentos estão intrinsecamente ligados, pois eles encaminham as relações entre o governo e o cidadão e o cidadão e o governo. A divulgação das informações sobre a gestão do Estado tem como fim a fiscalização, que poderá gerar o cidadão fiscal, e a

participação do cidadão na fiscalização poderá gerar o cidadão consciente (EVANGELISTA, 2010). Desta forma, o cidadão deixa de ser um cliente do Estado, para se tornar um sócio do Estado.

A principal ação da CGU é desenvolver atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, conforme o Decreto n.º 5.683/2006, Art.1º, *Caput*). Evangelista (2010, p. 22-23) acrescenta que a “CGU desenvolve em parceria com outros órgãos e instituições não governamentais diversas atividades no sentido de promoção da transparência e fomento do controle social, além de se utilizar de outros veículos de promoção social”. Os programas existentes em 2010 eram o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, os Concursos Culturais e de Desenho e Redação, o Portal da Transparência, os sítios de Transparência Pública, o Portalzinho da CGU e o Projeto “Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania”, este em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Souza, além dos canais de recebimento de denúncias e reclamações que se constituem em ferramentas imprescindíveis ao exercício do controle social.

Santos (2015, p. 29) define que a prestação de contas do governo brasileiro não é dirigida apenas o Congresso Nacional ou ao TCU, “mas sobre, sobretudo ao cidadão”. Como já foi abordado acima a motivação da prestação de contas é que ela se torna “um instrumento de transparência à sociedade brasileira pela confiança e recursos depositados no Governo Federal”. O função da CGU é, portanto, a de “coordenar a elaboração da prestação de contas e atua na comprovação da legalidade e dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”. Aqui voltam os dois instrumentos mais específicos da administração: a transparência e a legalidade.

Por sua vez, tal como adotado no Brasil, os Tribunais de Contas, são órgãos colegiados, ou seja, compostos por diversos membros. Assim sendo, as suas decisões, de maneira geral, são tomadas em conjunto, mediante a concordância da maioria dos membros. Os componentes da Corte, no mais das vezes, possuem as garantias dos membros do Poder Judiciário. Na maioria dos países que adotam este sistema, a Corte de Contas é órgão autônomo, de natureza administrativa que auxilia o Poder Legislativo na função de Controle Externo. Não obstante, encontra-se alguns países, normalmente os africanos, em que o Tribunal está ligado ao Poder Executivo e em outros, tais como Portugal, Grécia e Angola, está ligado ao Poder Judiciário.

Ao lado da Controladoria Geral da União, há outro instituto de controle interno do governo. Trata-se do Tribunal de Contas. Pela lei a CGU é soberana, assim como o TC é soberano. No caso do Tribunal de Contas da União (TCU), suas ações são reguladas pelo seu

regimento interno: Resolução TCU 155/2002, alterada pela Resolução TCU 246/2011. Suas funções são o acompanhamento, a auditoria, a inspeção, o levantamento e o monitoramento. Quanto à fiscalização o TCU faz dois tipos de auditoria, ou seja, as de conformidade, cujo foco é a legalidade dos atos administrativos, e as de natureza operacional, ou seja, aquelas que examinam diretamente os programas e as ações do governo.

Também os Tribunais de Conta, ao analisarem as contas do governo, devem levar em consideração os dois aspectos intrínsecos da administração pública, ou seja, o da legalidade e o da transparência. Assim, as auditorias de conformidade no fim vão confirmar ou não que os atos do governo estão de acordo com a lei. Já as auditorias de natureza operacional, também chamadas de auditorias de desempenho ou de gestão, levam em consideração os critérios da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Importante acrescentar que, apesar das decisões dos Tribunais de Contas estarem sujeitas ao controle jurisdicional, não cabe, ordinariamente, recurso ao Poder Judiciário das decisões emanadas das Cortes de Contas. A revisão da decisão pelo Poder Judiciário é realizada por uma ação autônoma ou ordinária, normalmente por meio de mandado de segurança impetrado no Supremo Tribunal Federal. Ação autônoma é diferente de recurso, pois o recurso pressupõe que o mesmo processo seja reapreciado pelo mesmo tribunal ou por tribunal superior, o que não ocorre no caso de revisão jurisdicional pelo Poder Judiciário das decisões dos Tribunais de Contas. Logo, as decisões por parte do TCU são de caráter judicante no aspecto material, pois no aspecto formal, pode o Poder Judiciário determinar a anulação do julgamento por inobservância de regras atinentes ao desenvolvimento do processo.

Segundo Matias-Pereira (2014, p. 156), o sistema de controle externo no Brasil é organizado da seguinte maneira: “o Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação. 27 Tribunais de Contas Estaduais, sendo um em cada Unidade da Federação, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal; quatro Tribunais de Contas dos Municípios, mais os tribunais de contas municipais, específicos para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo”. O autor conclui: “O Tribunal de Contas é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. Cada Poder, além de estar sujeito ao controle externo, tem a responsabilidade de manter um sistema de controle interno” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 157).

Ao lado do controle externo, há também os controles internos. Trata-se de órgãos internos dos próprios poderes para avaliar os próprios atos e os dos seus agentes. Estes órgãos

de controle interno estão previstos na Constituição Federal de 1988, no Art. 74, conforme segue:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

O Art. 74 da Constituição Federal de 1988 é, portanto, claro. Nenhum órgão legislativo, judiciário ou executivo funciona sozinhos. Como se trata de órgãos ligados aos poderes da república e administram recursos advinientes de fontes diversas, ou seja, impostos, principalmente, o controle interno se torna um instrumento capaz de proporcionar o essencial da transparência e da legalidade dos atos dos seus agentes. Matias-Pereira (2014, p. 157) assim aborda a questão: “O controle interno tem a responsabilidade de fiscalizar as ações financeiras, contábeis, operacionais e patrimoniais de uma gestão, atuando em conformidade com as exigências legais e do plano de governo proposto, a fim de contribuir para uma gestão pública eficiente”.

A questão da *accountability*, seja ela estatal ou cidadã, se torna importante neste processo e também a discussão das temáticas do desenvolvimento local. O que está em jogo é o dever dos agentes de governo, do legislativo e do judiciário de prestar contas dos seus atos para a sociedade, e o direito do cidadão à transparência e o seu dever de fiscalizar. Daí a necessidade do cidadão desenvolver o sentido de pertença e também a sua consciência cidadã de participar dos processos de fiscalização dos atos do governo, porque eles incidem justamente sobre as suas próprias necessidades.

3.3.4 Eficácia de título executivo extrajudicial às decisões do tribunal

Importante inovação trazida pelo constituinte federal de 1988 foi conceder eficácia de título executivo extrajudicial às decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa. Anteriormente à atual Constituição, para que as decisões do TCU ganhassem eficácia de título executivo, era necessário que o valor do débito ou da multa fosse, primeiramente, inscrito na dívida ativa.

Nesse sentido, a mesma característica aplica-se à Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, cuja redação do Art. 77, § 4º - As decisões do Tribunal de que resultar imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Por título executivo se entende aquele que já está pronto para o processo de execução, não precisando passar pelo processo de conhecimento do Poder Judiciário, para que uma dívida seja reconhecida.

Dessa forma, quando o Tribunal julga as contas de determinado responsável, condenando-lhe ao pagamento de débito e/ou multa, não há necessidade de se rediscutir, no âmbito do Poder Judiciário, a liquidez da dívida, bastando que se dê início ao processo de execução. Especial cuidado deve ser tomado para o fato de que não se trata de título executivo judicial, uma vez que este somente pode ser emanado do Poder Judiciário, mas sim, de título executivo extrajudicial.

Importante, ainda, ressaltar que não é o TCU ou o TCE que postula junto ao Judiciário, o ressarcimento de débito ou o pagamento de multa não quitada por responsáveis que tiveram contas julgadas irregulares, pois tal encargo compete à Procuradoria-Geral do Estado, no âmbito Estadual, ou à Procuradoria ou Advocacia-Geral, no âmbito dos municípios, ou, ainda, aos Departamentos Jurídicos de Autarquias e Empresas Públicas. Assim, o TCE imputa o débito ao responsável e se este não ressarcir o erário, a decisão condenatória servirá como título executivo extrajudicial para que se ajuíze ação de cobrança na Justiça Estadual para reaver a quantia relativa ao débito.

3.3.5 O Ministério Público

O Ministério Público teve sua competência significativamente ampliada pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem como funções a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o Art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Para melhor fixar o seu conceito, interessa saber que a palavra ministério deriva do latim *manus*, que significa mão. Desde seus primórdios, o Ministério Público era considerado “a mão do rei”, sendo exercido por procuradores que defendiam os interesses do monarca. A partir do século XVIII, passou a ser conhecido, também, como *Parquet*, palavra que em francês significa assoalho. A explicação é que seus representantes se sentavam no assoalho da sala de audiência, para não serem confundidos com os magistrados.

Apesar de ser um órgão vinculado ao Poder Executivo, o Ministério Público não tem função auxiliar do Governo. Pelo contrário, a independência da instituição e de seus membros impõe-se como exigência de respeito aos direitos individuais e coletivos e delineia-se como fator de certeza quanto à efetiva submissão dos poderes à lei e à ordem jurídica.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) não integra o Ministério Público da União (MPU), isso porque o rol previsto no Art. 128, I, da CF/1988 é taxativo: os membros dos Ministérios Públicos que atuam junto às Cortes de Contas, portanto, não fazem parte destas. Não pode um membro do Ministério Público ser designado para exercer suas funções junto ao Tribunal de Contas do respectivo ente federado. Além disso, esses Ministérios Públicos não possuem as atribuições do Art. 129 da CF/1988. A atuação deles se dá exclusivamente na área de competência dos Tribunais de Contas. Também a lei que regulamenta a estrutura orgânica desses órgãos é de iniciativa das Cortes de Contas, conforme se deduz do Art. 73, “*caput*”, da CF/1988. Nesse sentido, entende o STF que lei complementar de Estado-membro não é instrumento idôneo para determinar seu funcionamento.

3.3.6 Advocacia Pública

A Advocacia Pública é responsável pela defesa jurídica dos entes federativos, sendo desempenhada por detentores de cargo de Procurador do Estado ou de Advogado da União. Integra o Poder Executivo e o ingresso em sua carreira se dá por concurso público de provas e títulos.

A União é representada, judicial e extrajudicialmente, pela Advocacia-Geral da União, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (Art. 131, *caput*). A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de

livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada (Art. 131, § 1º, CF/1988).

Já os Estados-membros são representados, judicial e extrajudicialmente pelos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases (Art. 132, *caput*, CF/1988). A eles é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias (Art. 132, parágrafo único, CF/1988).

3.3.7 Atos de improbidade administrativa

Os atos de improbidade administrativa possuem natureza civil e são tipificados em lei federal (Lei nº 8.429/92). Caracterizam-se por ferirem, direta ou indiretamente, os princípios da administração pública, por uma conduta imoral do agente público, que visa ou obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público. Veja-se o que determina a Carta da República, no Art. 37:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Os atos de improbidade administrativa podem ser de três tipos: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra o princípio da Administração Pública. As sanções a eles aplicáveis são determinadas pela Lei nº 8.429/92.

A Lei nº 8.429/95 consagrou a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de atos de improbidade (Arts. 9, 10 e 11) e permitindo, em uma única espécie (atos que causam dano ao erário), também a responsabilidade a título de culpa. Afastou-se, com isso, a responsabilidade objetiva do servidor público.

É importante destacar, ainda, a posição do STF de excluir do polo passivo da ação de improbidade administrativa todos os agentes políticos passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade, que deverão responder, especificamente, por esses atos (STF, Rcl 6254, decisão 15.07.2008; STF, Pleno, Quest. Ord. Em Pet. no 3923/DP).

3.3.8 Ação Civil Pública

A ação civil pública é um instrumento de defesa coletiva dos direitos fundamentais, previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública ou LACP). Visa à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Art. 129, III, CF/88), bem como os direitos individuais homogêneos (Código de Defesa do Consumidor, Art. 81, parágrafo único, III).

Por direitos individuais homogêneos, compreendem-se aqueles pertencentes a um mesmo um grupo, classe ou categoria determinável de pessoas, de origem comum natureza divisível, ou seja, que podem ser divididos quantitativamente entre os integrantes do grupo. É o que acontece, por exemplo, no caso de vários consumidores que adquirem o mesmo produto, produzido em série, com defeito. Recorde-se a diferença entre direitos difusos e coletivos.

Aprofundando o tema, pode-se dizer que o controle dos gastos da Administração Pública pode ser exercido de três formas distintas: controle social, controle interno e controle externo.

3.3.9 Controle social

O controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada e se enquadra como modalidade de controle externo. Possui forte apelo no controle das contas municipais (Art. 31, § 3º, da CF/1988). Quando for estudado o modelo de controle externo no Brasil o assunto será aprofundado.

O ordenamento jurídico brasileiro possibilita que o cidadão possa realizar diretamente o controle dos atos e da gestão dos administradores públicos. Como exemplo desta possibilidade, podem ser citadas as seguintes formas: 1) Ação Popular – meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos, que sejam ilegais e lesivos ao patrimônio público (CF/1988, Art. 5, inciso LXXII, e Lei n.º 4.717/1965); 2) Mandado de Segurança - meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, para a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. (CF/1988, Art. 5º,

incisos LXIX e LXX, e Lei n.º 1.553/1951); 3). Sufrágio universal, referendo e plebiscito – previstos na Carta Política, permitem que o cidadão seja chamado para participar diretamente do processo político pátrio. O sufrágio universal é a forma mais popular de controle, pois por meio dele o cidadão pode colocar e retirar aqueles que dirigem a Administração pública.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, há as seguintes possibilidades de controle social: 1) Denúncia – possibilidade prevista no Art. 74, § 2º, da CF/1988, bem como no Art. 53 da Lei nº 8.443/1992, bem como no Art. 234 Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. 2) Representação - possibilidade prevista no Art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. 3) Queixa à Ouvidoria do Tribunal – instrumento recentemente criado no âmbito do Tribunal de Contas da União que permite que o cidadão por meio de ligação para telefone 0800 possa levar ao conhecimento da Corte impropriedades ocorridas no âmbito da Administração Pública.

Quanto ao controle interno, é preciso diferenciá-lo da autotutela administrativa, que é ação da autoridade administrativa sobre seus próprios atos e dos seus subordinados. A possibilidade que a administração tem de anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade ou de revogá-los em prol do interesse público consiste na autotutela da administração. Exemplificando: quando o ordenador de despesa de um batalhão de infantaria do Exército Brasileiro anula uma licitação por tê-la considerada ilegal, ele está se utilizando da autotutela da administração. Nesse caso, pode nem ter havido a participação do controle interno para a referida anulação.

Já o controle interno consiste, conforme já apresentado, na ação realizada por órgão com essa atribuição, integrante da estrutura administrativa. No exemplo acima apresentado não competiria ao Controle Interno do Ministério da Defesa realizar a anulação do ato. Quanto ao controle externo, pertinente acrescentar alguns aspectos.

O controle externo é aquele que é praticado por outro agente ou órgão que não integra a estrutura organizacional controlada. Nas palavras de Fernandes (2003), o sistema de controle externo pode ser conceituado como conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos. Assim sendo, no Brasil não é somente o Tribunal de Contas da União que realiza este tipo de controle. Na realidade, a função de controle externo é exercida pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Em suma, qualquer órgão que não tenha praticado o ato e que venha a controlá-lo estará realizando um controle externo. No ordenamento pátrio, especial atenção deve-se dar ao Poder Judiciário, pois a esse Poder é facultado anular atos administrativos eivados de ilegalidade. Ora, se não foi o Poder Judiciário que praticou o ato e é ele que o está anulando, resta claro que está fazendo um controle externo do ato administrativo.

3.3.10 Outros instrumentos de *accountability*

A descentralização administrativa e tributária, o que resultou na delegação de poder participativo aos grupos organizados da sociedade local, com a instituição dos conselhos de políticas públicas nas áreas de planejamento, saúde e ensino (artigos 29, XI; 198, III; e 206, VI, respectivamente, da CF/1988). Assegurou, também, a obrigatoriedade de disponibilização anual das contas públicas para o cidadão, permitindo-lhe avaliar e questionar o uso dos recursos (Art. 31, § 3º), como Controle Federativo/Intervenção¹², Orçamento participativo¹³, Conselhos, orçamento participativo e plebiscito¹⁴, Obrigatoriedade de criação de conselhos municipais¹⁵, Conselhos gestores¹⁶, Criação da Controladoria Geral da União (CGU)¹⁷, O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)¹⁸, Criação da

¹² A CF/1988, em seu Capítulo VI, prevê controle a ser exercido por unidades Federadas em relação a outras unidades federadas: tanto a União nos Estados, Distrito Federal ou municípios localizados em territórios federais e também os Estados nos Municípios.

¹³ Na elaboração do orçamento com a participação da sociedade onde a população discute e decide sobre o orçamento das suas administrações, ou seja, sobre onde e como os investimentos devem ser realizados.

¹⁴ São alguns exemplos dos mecanismos que podem ser utilizados para efetiva prática dos dispositivos constitucionais.

¹⁵ Para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos, e da disposição das contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer contribuinte.

¹⁶ Materializam o exposto nos artigos da Constituição Federal, que estabelecem essa participação na saúde (inciso III, Art. 198); na assistência social (inciso II, Art. 204); e na educação (inciso VI, Art. 206); 6) Lei Complementar no 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exigiu a transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento;

¹⁷ em abril de 2001: com funções administrativas de controle interno, correição, prevenção e ouvidoria, disponibiliza, via internet, informações sobre os valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais. A CGU provoca a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de *enforcement* da *accountability*, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da res publica, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público;

¹⁸ sistema por meio do qual são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõem a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo presidente da República

Comissão de Legislação Participativa¹⁹, Modificação do Art. 53 da CF-1988²⁰ e Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²¹.

Além disso, foi implementado o acesso via internet, ao processo de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); TVs e as rádios das Assembleias Legislativas (TV Assembleia) Câmara, do Senado (TV Senado) e Poder Judiciário (TV Justiça); A criação de Ouvidorias.

Em verdade, o que se observa nas últimas duas décadas é a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorecem a *accountability*, expressos nos vários movimentos anteriormente mencionados (CGU, OP, conselhos, ONG ligadas à transparência, papel da imprensa etc.) com os valores que a dificultam, os mais tradicionais, e que ainda mostram muita exuberância e capacidade de articulação.

Todas estas exposições e reflexão são importantes, porque o que está em jogo é a questão da democracia. E, a democracia, tal como foi abordado acima, tem como princípio que o governo é emanado do povo, e os agentes governamentais, a começar da presidência da república, dos membros do legislativo e o judiciário, o exercem em nome do povo, para o povo e pelo povo. No entanto, a expressão para o povo e pelo povo deve ser entendida como para o bem do povo e pelo bem do povo. Caso contrário, o próprio conceito de democracia seria esvaziado.

É a partir disso que se torna importante a questão da participação tanto em âmbito pessoal, quanto em âmbito social, na vida política do país. Sem isso se abre caminho para desvios de conduta geradores de corrupção, que estão presentes no mundo.

No próximo capítulo, o foco é a *accountability*. Ela tem diversas características, como a verticalidade ou a horizontalidade, a social e a institucional, e a temática servirá para compor, posteriormente, um capítulo que trata das convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local.

¹⁹ Com poderes para acolher e transformar em proposição legislativa sugestões apresentadas por associações, sindicados e entidades organizadas da sociedade civil ou pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais.

²⁰ Em dezembro de 2001, dando nova redação à questão da imunidade parlamentar e tornando os deputados e senadores passíveis de processo pelo Supremo Tribunal Federal sem a necessidade de licença prévia da Casa.

²¹ Órgão competente para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

3.4 O controle cidadão

Quanto se trata da relação entre o governo e o cidadão, em especial num país marcado pelo patrimonialismo, como o Brasil, na perspectiva do desenvolvimento local e da própria *accountability* cidadã, segundo Evangelista (2010), o controle cidadão deve ser exercido pelo próprio cidadão, ou seja, o beneficiário do serviço público. Evangelista (2010, p. 20) aborda a razão pela qual o controle cidadão precisa ser exercido pelos interessados no atendimento de suas necessidades:

O cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), sejam estes da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais benefícios ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. São milhares de olhos e ouvidos que tudo vêm e ouvem. Ninguém, em sã consciência, pode subestimar a força transformadora do cidadão no exercício do controle social, que pode ser visto como o autocontrole dos recursos que ele disponibilizou ao Estado. Essa força propulsora, no entanto, ao que tudo indica ainda se encontra sonolenta.

Desta necessidade de gestão eficiente e do controle social é que, segundo Matias-Pereira (2014, p. 149) a administração pública brasileira passou por um processo de transformação. Em certo sentido, “a nova administração pública voltada para o cidadão é caracterizada na atualidade pelo reconhecimento dos limites de sua atuação, que passou a ser mediada pelo poder e pela ação do setor privado e das organizações do terceiro setor”. Portanto, o interesse principal em relação à administração pública é para quem ela se voltará. Por isso, a necessidade do cidadão ter não só conhecimento dos seus direitos, mas também desenvolver a sua capacidade de fiscalizar as ações dos agentes públicos.

A este ato de fiscalizar do cidadão Evangelista (2010) denomina de controle social do cidadão. Na verdade, segundo Evangelista (2010, p. 21),

O cidadão comum, entretanto, deveria ser incentivado a fiscalizar, em princípio, as atividades governamentais mais próximas de seu raio de convivência: verificar se na escola não faltam professores, se no hospital ou posto de saúde não faltam médicos, se há remédios suficientes na farmácia que os fornece de forma gratuita, se o transporte escolar possui o mínimo de conforto e segurança e assim por diante. Tais ações estimulariam o cidadão ao exercício da cidadania, cuja participação tenderia a evoluir de forma natural e gradativa.

É aqui que surge em sua totalidade o que este trabalho denomina de *accountability* cidadã, que, em sua figura mais eminente, liga diretamente à temática do desenvolvimento local, que será melhor abordada no próximo capítulo. Com toda a sua plasticidade, a participação cidadã, a consciência cidadã, o sentido de pertença, o exercício da cidadania. Em

um país que não privilegiou a educação, o agente de desenvolvimento local, empoderado pela *accountability* descobrirá as deficiências e as distorções do sistema e apontará para o exercício da participação nos processos de fiscalização das ações como governo como parte de uma ação que terá como fim o cidadão e o próprio governo. A Revista Época nº 640 (2010, p. 246), citada por Evangelista (2010, p. 22), assim se expressa:

Todos nós experimentamos o exercício da cidadania ou o seu desrespeito em nossa vida diária e somos capazes de distingui-los sem dificuldades. Esta realidade nos permite perceber que tais direitos seguem o modo de vida e os interesses de uma sociedade e vão sendo ampliados, permitindo a identificação do significado e conteúdo da cidadania em uma quase infinita variedade de situações. Todo indivíduo que integra a sociedade do Estado democrático é senhor do exercício da cidadania, que lhe possibilita pleno desenvolvimento para o alcance da dignidade social e econômica, além de garantia dos direitos fundamentais do ser humano.

O que Evangelista (2010) reproduziu aponta justamente para o exercício da cidadania, que é propugnado pelo desenvolvimento local. Para isto é preciso mudar o próprio conceito de Estado, de gestão pública e prestação e serviços públicos no Brasil. O modelo patrimonialista encontrará a sua superação. O cidadão deixará de ser uma propriedade do Estado e passará a ser o próprio Estado, no sentido de pertencer ao seu território, obedecer ao seu ordenamento jurídico e trabalhar pelo atendimento das necessidades básicas de todos os cidadãos, evitando-se, assim, os desvios de conduta dos agentes públicos que se degeneram em corrupção. O que está em jogo não é a relação governo/iniciativa privada/cidadão, mas é a própria sobrevivência do cidadão que não joga o jogo político e assiste à degeneração do sistema político brasileiro atual.

4 ACCOUNTABILITY E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como foi abordada acima, a questão dos controles internos ou externos ao governo somente começou a ser tratada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1946, e, desde então, passando pelos governos militares, ganhou destaque na Constituição Federal de 1988.

A *accountability* pode ser estudada a partir de diversas dimensões, como foi abordado anteriormente. No entanto, o mais importante de tudo é a sua ligação com termos como transparência e responsabilidade nos atos governamentais. Daí decorre a necessidade de recuperar termos afetos à democracia, sendo um dos mais importantes a participação, controle social, no sentido da sociedade se envolver para entender os atos do governo e cobrar por transparência, e seu empoderamento.

No entrelaçamento entre democracia, órgãos de controle, controle social e empoderamento, é possível encontrar as convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*.

Para efeito deste trabalho, o que melhor define a questão da *accountability* dentro do desenvolvimento local é o desenvolvimento local participativo e emancipatório. É acerca disto que vai ser tratado neste capítulo. Ao fim serão apresentadas algumas possibilidades de convergência entre o desenvolvimento local e a *accountability*.

4.1 Desenvolvimento local

A questão do desenvolvimento é uma questão muito atual, em especial em um país como o Brasil, que se apresenta como uma das grandes potências econômicas mundiais, mas que também, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ainda apresenta quadros de desigualdades em uma cidade, pequena ou grande, em uma região, como a Centro-Oeste, por exemplo, ou entre as cinco regiões políticas brasileiras – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Ávila (2006, p. 133) aborda a questão do desenvolvimento local da seguinte maneira:

O desenvolvimento local é coisa de território/espacô coletivamente dimensionado, mas sempre considerando que os territórios/espacos coletivizados se afloram das dimensões ou propriedades comuns dos territórios/espacos individuados, propriedades estas – já formadas, em processo de formação ou passíveis de serem formadas se houver

potencialidades para tal – que se interfaciem, interajam, intercomplementem e ensejem a emersão dos embrionários “núcleos galáticos” de coletivização, em processo de expansão externa e complexação interna.

Esta visão do desenvolvimento local tem como ponto forte o fato de apresentar o desenvolvimento local como elemento coletivo. Não somente isso, o território, entendido como espaço, é dimensionado pelo ser humano. É por essa razão que os territórios/espacos são fruto da coletivização, fazendo com que o território ganhe dimensões internas e externas. Dessa forma se concebe o desenvolvimento local a partir da categoria da relação. Ele tem relações internas e externas, isto é, mantém relações entre o que está em determinado local e o que provém de outros locais. Por isso é que Ávila (2006) aborda a questão dos núcleos galáticos. Assim, em se tratando da categoria da relação, é que ganham relevância termos como interfação, interação e intercomplementaridade. Em outras palavras, o local está presente no global e o global está presente no local.

Por dizer respeito ao elemento coletivo, o desenvolvimento local, segundo a abordagem de Avila (2006) é marcado por relações primárias e coletivas, da qual surge a sociedade, que se expressa no seu aspecto mais formal dentro da categoria território/espaco. Dessa forma é que se jurisdicionam os indivíduos dentro de um território. Isto diz respeito não somente à localidade, mas também a uma região, a um país e a outros âmbitos de relações supranacionais. O que surge das intersecções que têm seu ponto de partida as relações primárias e coletivas, passando pelos indivíduos e pelas relações mais formais da sociedade, é que gera o conceito de identidade, conceito de extrema relevância para o desenvolvimento local.

Daí a importância para o desenvolvimento local do “efeito balança”, ou seja, o de que o indivíduo está para a sociedade, assim como a sociedade está para o indivíduo. É nesse espaço que emerge o próprio comprometimento do indivíduo com a sociedade e vice-versa. As relações, portanto, não são somente verticalizadas, ou seja, da sociedade para o indivíduo, mas também horizontalizadas, ou seja, do indivíduo para a sociedade. Assim se restabelece o equilíbrio democrático, de que foi objeto o primeiro capítulo. O desenvolvimento local é, portanto, segundo a acepção de Ávila (2006, p.135),

É fundamentalmente coisa de “comunidade ativada para DL”, porque é aí que os indivíduos/cidadãos podem se “desabrochar” para catalisarem propriedades comuns, inclusive as que visem o cultivo de diferenças enriquecedoras da contínua geração e dinamização de potencialidades, condições e ações para cada vez mais e melhor influenciar direta, compromissada e compartilhadamente nos rumos, meios e métodos individuais e coletivos da vida territorial, espacial e solidariamente localizada.

A catalisação é um processo de dinamização de situações da vida em comum. Nesse processo não se podem excluir as diferenças, em especial em se tratando de processos de desenvolvimento local. A importância da catalisação reside no fato de buscar nas diferenças as propriedade comuns que levarão ao encontro de cultivo de diferenças no seio da comunidade, que são geradoras de potencialidades, em especial no que diz respeito à solidariedade. Disso decorre que o desenvolvimento local não existe para se configurar de forma matemática, de tal forma que parcelas ou partes são juntadas para formar um todo, mas é fruto de “contínua geração de realmente boas e diferenciadas “parcelas” (performances comunitário-locais) que sem trégua se somem em cada vez melhores e diversificados ‘totais’ (performances tipicamente societárias locais, regionais e nacionais)” (ÁVILA, 2000, p. 135).

4.2 Desenvolvimento local emancipatório

O desenvolvimento local não existe sem educação. A educação é criadora de emancipação. Estas duas afirmações estão presentes no pensamento de Ávila (2012), quando aborda a relação entre educação e desenvolvimento local. Na sua visão, há uma dupla relação entre a educação para o desenvolvimento local e a própria dinâmica operativa do mesmo. O que se extrai dessa relação é, portanto, se este dado “constitui processo efetiva e altamente educativo para a personalizada e sóciocomunitarizada cidadania de todas as pessoas nele envolvidas. Daí em diante, os dois polos constituintes dessa dupla relação alternadamente e retroalimentam, como nos circuitos elétrico-propulsores de nossos veículos automotores” (ÁVILA, 2012, p. 14).

Isto dito em outras palavras: a educação prepara para o exercício da cidadania funciona como o “motor imóvel” de Aristóteles, dando origem a todos os movimentos ativadores da identidade, do sentido de pertença e do exercício de participação nos destinos da sociedade. Daí é que provém o conceito de desenvolvimento local participativo que será abordado no próximo tópico.

Ávila (2012) diferencia o desenvolvimento local em três acepções, procurando sempre ensejar a questão da educação para a participação. Em certo sentido ele está recuperando o conceito de democracia tal como foi abordado no primeiro capítulo, que envolve a participação do cidadão nos destinos da sociedade. A primeira é a do desenvolvimento “no local”, na qual se prioriza a localização de empreendimentos com o objetivo de promover o emprego e oferecer melhorias salariais ou de renda, baseada no intervencionismo

verticalizado ou do governo ou das empresas. Esse modelo tem produzido insatisfação do cidadão, porque há muitos empreendimentos que são plantados num determinado local e, assim que auferiu os lucros necessários, se desinteressam pelo local, indo se plantar em locais nos quais podem ter maior rentabilidade.

A segunda acepção é a do desenvolvimento “para o local”. Este pode surgir no local, mas tem um efeito bumerangue, segundo Ávila (2012, p. 27), pois “brota das instâncias promotoras, vai aos locais-comunidades, mas volta às instâncias promotoras em termos de consecução mais de suas próprias finalidades institucionais (as das instâncias promotoras, evidentemente) que do real, endógeno e permanente desenvolvimento das comunidades-localidades visadas”.

A terceira acepção é a do desenvolvimento local, que já foi definido no tópico anterior. No entanto, aqui torna-se importante frisar que o desenvolvimento local de que se fala é o emancipatório. Dentro desse processo, Ávila (2012, p. 33-34) afirma que:

O núcleo central do desenvolvimento local consiste no efetivo desabrochamento – a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus *status quo* de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma ‘comunidade definida’ – portanto com interesses comuns e situada em espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica –, no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade –, assim como a ‘metabolização’ comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito.

É desse desabrochar que surge o conceito de desenvolvimento local emancipatório, que é o foco do trabalho em questão. Em certo sentido o desenvolvimento local emancipatório somente existirá a partir do momento em que o indivíduo e a comunidade, no exercício pleno da sua cidadania assumirem as rédeas do seu próprio destino, levando sempre em consideração todos os aspectos da vida: individual, comunitário, sustentável, político, econômico e social, entre outros aspectos. Esta visão do desenvolvimento local emancipatório leva diretamente ao próximo tópico, que é o desenvolvimento local participativo.

4.3 Desenvolvimento local participativo

Pelo que foi abordado acima é possível entender que o desenvolvimento local é um instrumento de emancipação dos protagonistas locais, um meio democrático de participativo diante dos problemas que surgem na sociedade, além de ser também de favorecer o crescimento de sistemas sociais em todas as suas dimensões. Assim sendo, o desenvolvimento local trabalha a relação entre o agir humano e o território, quando analisado a partir da perspectiva da dimensão territorial. Mas o desenvolvimento local também tem uma dimensão coletiva. Neste caso entram em cena os diversos agentes de desenvolvimento que atuam dentro do território: públicos, privados, sociedade civil organizada e a população local. Além destas dimensões, o desenvolvimento local também possui uma dimensão temporal, agindo a partir das diversas temporalidades dos problemas. Nesta acepção, o desenvolvimento local não é algo para um período curto de tempo, mas para gerações.

Diante destas dimensões é que surgem as diversas teorias do desenvolvimento local. Dentre as principais podem ser citadas as teorias institucionais, as do capital social, as das *learning regions* e as dos sistemas de inovações. Embora todas elas sejam importantes, aqui serão tratadas mormente as teorias que dão suporte ao desenvolvimento local participativo. Em certo sentido as que mais se aproximam deste tema são as teorias institucionais e as do capital social.

Em relação às teorias intitucionalistas, um teórico que sobressai é Douglas North (1990). Ele baseia a sua teoria sobre a ideia de que as instituições dizem respeito a regras e a normas duradoras com a finalidade de normatizar as relações entre os membros da sociedade. No caso desta pesquisa, o garantidor do funcionamento da sociedade brasileira é a Constituição Federal de 1988. É a Constituição que normatiza as relações sociais no Brasil. A teoria institucionalista cria dois tipos de vínculos: os formais e os informais. Os vínculos formais têm como foco as regras em suas dimensões jurídica, econômica e política. Os vínculos informais são mais baseados nos costumes e levam em consideração as convenções, os costumes e os tabus, entre outros elementos. Trata-se de uma teoria interessante para o desenvolvimento local, no entanto, ela tem as suas limitações: por nascer das relações entre indivíduos, pode acontecer que as normas não estejam aptas para garantir que todos os indivíduos ou grupos humanos as respeitem.

Quanto à teoria do capital social, esta tem entre os seus expoentes Bourdieu (1998), Coleman (1999) e Putnan (1997). Para Bourdieu (1998), o capital social tem sua origem na

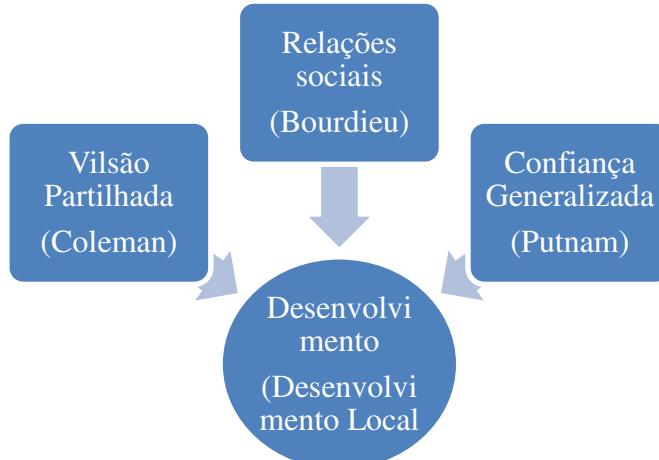
família, que o passa para o indivíduo. Este o expande assim que passa a acessar diferentes âmbitos relacionais. A abordagem sobre o capital social na perspectiva também é usada por Bourdieu para explicar a diferença social. No entanto, a maneira como Bourdieu trata a temática não explicita que tipos de fontes compõem o conjunto do próprio capital social.

Quanto a Coleman (1999), a sua perspectiva sobre o capital social recai sobre a função. Assim ele trabalha o capital social, em um primeiro aporte, a partir das recursos que podem ser partilhados pelos agentes de desenvolvimento local. Tais fontes surgem das relações humanas. No segundo aporte, o capital social seria um potencial que se coloca à disposição da estrutura social. De todo o modo a visão de Coleman sobre o capital social é o da visão partilhada. Os recursos são partilhados entre os agentes em vista do desenvolvimento. Estes dois aportes podem levar ao risco de se transformar o capital social em um conjunto de relações e também de se voltar para as fontes e transformá-las nas próprias relações.

Outro teórico do capital social é Putnam (1997). Putnam trabalha o conceito de *civiness*, ou seja, da confiança generalizada. Este conceito parte do pressuposto de que o conjunto dos recursos individuais é capaz de criar redes de relações sociais. Em outras palavras o capital social parte do micro para o macro. Existe um problema neste aporte, pois se as relações não forem ascendentes, isto é, se não se criarem níveis de associacionismo elevados, o capital social continuará a ser o que é: um recurso individual.

É possível, no entanto, criar um nexo entre Bourdieu, Coleman e Putnam, que vai gerar justamente o que pode ser denominado como desenvolvimento local participativo. Bourdieu (1998) trabalha o conceito de relações sociais, Coleman (1999) da visão partilhada e Putnam (1997) da confiança generalizada. O conjunto destas três proposições é que é o gerador do desenvolvimento.

Figura 7: Teorias do Desenvolvimento. Elaboração própria, 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de Bourdieu (1998), Coleman (1999) e Putnam(1997)

A figura acima, fruto das teorias sobre o capital social ajudam a definir o que seja o desenvolvimento local participativo. Em primeiro lugar, as relações sociais colaboram para que os agentes envolvidos no processo de desenvolvimento se conheçam e se unam para a consecução de objetivos comuns. Além disso, são geradoras de sentido de pertença. Em segundo lugar, as relações sociais ativam o diálogo entre os agentes e a comunidade em vista do bem comum. Essa ativação colabora para a partilha das diversas visões do desenvolvimento e gera o envolvimento da comunidade na ativação do próprio processo de desenvolvimento. Em terceiro lugar, as relações sociais e a visão partilhada ativam a confiança entre os agentes de desenvolvimento local, a comunidade, os entes governamentais e os empresários. O fruto dessa ativação é o desenvolvimento e desenvolvimento local.

O desenvolvimento local de tipo participativo então encontra a sua definição. É segundo Tedde (2017): “um instrumento que permite envolver as organizações e as comunidades locais tanto na elaboração quanto na implementação de estratégias de desenvolvimento delegando o poder de decisão, para que contribuam no enfrentamento dos problemas que podem ser resolvidos por meio de uma ação desenvolvida em âmbitos territoriais superiores”.

É neste aspecto que a questão da *accountability* pode encontrar o seu ponto de intersecção com o desenvolvimento local. Em certo sentido, o pressuposto da responsabilização dos entes governamentais em relação à prestação de contas do uso dos recursos públicos envolve justamente a ativação dessa rede de relações em vista da criação da confiança entre a comunidade, os agentes de desenvolvimento local e os âmbitos superiores da administração. Em vista disso, o próximo tópico abordará as convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local, que é o objeto deste trabalho.

4.4 Indicadores do desenvolvimento local

Após esta abordagem sobre os diversos tipos de desenvolvimento local, é importante notar que o próprio conceito de desenvolvimento local ainda está em pleno processo de construção teórica. No entanto, já podem ser levantados alguns indicadores que lhe dão um suporte teórico para análises sobre como podem ser percebidos os sinais do desenvolvimento local.

A contribuição de Vicente Fideles de Ávila para a teoria do desenvolvimento local é muito relevante. Porém, a própria temática do desenvolvimento local se encontra ainda em pleno desenvolvimento. Assim, toda e qualquer teoria que leve em consideração o

desenvolvimento local deverá ter como aspectos as temáticas ligadas a território, região e comunidade, entre outros aspectos, sempre correlacionados com a história e a cultura locais e com os agentes governamentais. Segundo Oliveira *et al.* (2013, p. 16), o que está em jogo é justamente “A otimização dos recursos humanos e das características naturais de um determinado território ou região, conhecidos como [...] que potencializam o desenvolvimento da região através do dinamismo local”.

Quando se trata de inserir a questão a *accountability* em um estudo do desenvolvimento local, é justamente para a questão dos recursos humanos que a abordagem da temática deve se voltar. Em certo sentido a *accountability* e o desenvolvimento local têm como pressupostos o que Ávila, segundo Oliveira *et al.* (2013), produz o desabrochamento das capacidades, das competências e das habilidades de uma comunidade definida. No caso específico da temática aqui tratada, sobre a *accountability*, é importante levar em consideração os interesses coletivos do povo brasileiro com sua identidade cultural e histórica, “no sentido de ela mesma, mediante ativa colaboração de agentes externos e internos, incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar promotora do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades” (ÁVILA, 2000, *apud* Oliveira, 2013, p. 16).

É dentro dessa reflexão que se torna importante levantar alguns indicadores do desenvolvimento local, que estão intrinsecamente ligados à temática da *accountability*. Eles serão tomados aqui a partir da perspectiva de Oliveira *et al.* (2013), mas adaptados ao objetivo deste trabalho. O primeiro fator é o da capacidades-competências-habilidades, seguido da colaboração de agentes externos, do protagonismo individual e coletivo, da perspectiva da construção social e tudo isso ligado aos fatores históricos e culturais.

Todos estes cinco indicadores, que serão melhor abordados no tópico que trata das convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*, podem ser usados como estratégia da própria *accountability*, pois dizem respeito à satisfação das necessidades humanas. Neste caso, as necessidades do povo brasileiro. Mas o mais importante destes indicadores é o que se chama de ativação social, que, é propulsora da prática da liberdade. Partindo deste pressuposto, esta ativação social é o motor propulsor do protagonismo individual e coletivo, que deságua na participação nos mecanismos de escolha dos governantes, ou seja, na escolha dos representantes, e também no controle dos seus atos. Sem este protagonismo, há uma dissociação entre os atos dos agentes públicos e a fiscalização dos mesmos pelos órgãos competentes e pelos próprios cidadãos.

4.5 Convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local

Diante destas anotações é possível agora extrair alguns pontos de convergência entre o desenvolvimento local e a *accountability*. Em certo sentido, a *accountability* deve ser entendida como um importante instrumento afeto ao desenvolvimento local, pois não diz respeito apenas à responsabilização dos agentes públicos, mas diz respeito também à própria sociedade civil e a cada indivíduo comprometido com o bem público e com o desenvolvimento.

Seguindo a indicação avilana, a *accountability* é um importante ativador da participação não somente nos destinos de uma comunidade local, mas também no desabrochar de todas as comunidades dentro do território nacional para a necessidade avaliar, não somente por meio do voto, a atuação dos agentes públicos no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e na realização dos empreendimentos destinados às melhorias das condições de vida da população.

Nesta acepção, seguindo O'Donnell (1998), é possível destacar que, embora países como o Brasil ainda estejam desenvolvendo uma democracia participativa, torna-se imprescindível ressaltar a importância da participação dos cidadãos na fiscalização e no controle das ações dos agentes públicos. Não é mais possível deixar apenas nas mãos dos agentes governamentais e dos órgãos criados pelo Estado o controle dos seus atos. É preciso que a sociedade se envolva no processo em especial se a finalidade da participação é evitar atos considerados corruptos na administração da coisa pública.

Diante disso é possível elaborar um quadro, inspirado em Oliveira *et al.* (2013), que possibilite mostrar a convergência entre o desenvolvimento local e a *accountability*. Para a elaboração desse quadro são usados os indicadores do desenvolvimento local e os tipos de *accountability* abordados acima.

Tabela 5: Convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*

Indicadores do DL (Oliveira <i>et al.</i> , 2013)	Desenvolvimento Local (Oliveira <i>et al.</i> 2013)	Accountability (Machado Neto, 2017)
Capacidades-habilidades-competências	Características básicas dos indivíduos que promovem mudanças na dinâmica do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial humano colocado a serviço da comunidade
Colaboração de agentes externos	Dependência de agentes externos para colaborar no processo de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Relações de confiança, ativação do sistema jurídico na defesa dos direitos da comunidade (Tribunais de Conta, Advocacia Geral, Controladoria Geral, Ministério Público) - Poder de decisão - Ativação da imprensa em favor da defesa da sociedade
Protagonismo individual e coletivo	Importância da capacidade individual e coletiva do indivíduo ou da comunidade para desabrochar as estratégias de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Sentido de pertença - Sentido de participação social - Comprometimento com o desenvolvimento da comunidade
Perspectiva da construção social	Contribuição para a construção de um desenvolvimento endógeno	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento das relações sociais - Disponibilização do capital humano, individual e coletivo a serviço da comunidade - Empoderamento individual e coletivo - Ativação de fatores geradores de confiança generalizada
Fatores históricos e culturais	Traços culturais e históricos de uma região, comunidade, cidade ou país como determinantes para o desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Ativação de fatores endógenos de desenvolvimento - Capital humano – tácito, técnico e científico – a serviço da comunidade - Capacidade de diálogo entre o local e os agentes externos de desenvolvimento - Preservação da cultura local - Respeito à história local

Fonte: elaborado a partir de Oliveira *et. al.* (2013) e acréscimo de Machado Neto (2017)

Como é possível perceber, o diálogo entre o desenvolvimento local e a *accountability* é feito a partir de baixo, isto é, a sociedade, mediante as organizações de vigilância, os agentes sociais, a sociedade civil organizada e a imprensa, entre outros, assume um poder de vigilância sobre os mecanismos ou órgãos de controle das ações do governo, em especial no que diz respeito à administração pública, no que tange à gestão dos recursos financeiros administrados pelos governos, tanto em âmbito municipal, quanto estadual ou federal.

Apesar destas convergências segundo Serra (2012), no entanto, ainda persistem alguns descompassos na sociedade na relação governo *versus* sociedade, no que diz respeito à própria prestação de contas. É aqui que pode ser ativado um dos aspectos relevantes do

desenvolvimento local: o da educação. Para a autora, a sociedade ainda precisa entender o seu papel, que pode ser estimulado ou desestimulado, pela crença e valores que dão a sua identidade. É por isso que Serra, Carvalho e Carneiro (2012, s/p) afirma que “A participação popular individual ou coletiva pressupõe custos - temporais, econômicos, emocionais - e a tendência é só atuar quando se acredita que pode influenciar nos resultados. Assim, a ausência da participação pode ser entendida como indicação de descrédito (da Instituição) ou falta de confiança nos resultados”.

A sociedade brasileira já tem os mecanismos de *accountability*. Trata-se de conquistas advindas da Constituição Federal de 1988 e de todas as normatizações que dela emanaram, como a Lei da Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. Porém ainda há, segundo Serra, Carvalho e Carneiro (2010, s/p), “um descompasso entre as conquistas obtidas no plano formal (de regulamentação) e a prática da participação popular”. Serra, Carvalho e Carneiro (2010, s/p) aponta alguns fatores que podem diminuir esta diferença:

- a efetiva transparência das ações no setor público;
- receptividade (e resposta) fácil e clara, ao cidadão, nos mecanismos de participação e controle social (a ex: ouvidoria);
- desenho institucional que considere o caráter democrático (comunicação anônima, filtro técnico das matérias a serem investigadas, informação e acompanhamento sobre o processo, etc.);
- autonomia, independência funcional do Ouvidor e sua equipe;
- a questão da educação voltada para a cidadania
- aprimoramento da comunicação Estado/Governo/Administração e Sociedade/Cidadão.

Daí a importância de o desenvolvimento local, entre as suas facetas, ser do tipo emancipatório e participativo. Aqui, por emancipatório, pode ser entendido o desenvolvimento próprio do cidadão que não se deixa domar por nenhum candidato no período das eleições. Nesta acepção, a primeira faceta que deve ser ativada entre as comunidades é a da educação, pois a educação abre caminho para o exercício da cidadania e da emancipação. Este exercício acontece quando se unem em benefício do desenvolvimento local as três principais teorias do desenvolvimento local do tipo participativo: a das relações sociais, de Bourdieu (1998), a da visão partilhada, de Coleman (1999), e a da confiança generalizada, de Putnam.

Educação, relações sociais, visão partilhada e confiança generalizada são aspectos relevantes que levam ao exercício da cidadania e ao acesso à informação e à capacidade de exigir dos governos a prestação de contas pelos serviços prestados, além de exigir dos órgãos competentes a responsabilização dos entes governamentais pela administração, pela qualidade dos serviços prestados e pela lisura na realização do orçamento.

Como é possível perceber, o diálogo entre o desenvolvimento local e a *accountability* é feito a partir de baixo, isto é, a sociedade, mediante as organizações de vigilância, os agentes sociais, a sociedade civil organizada e a imprensa, entre outros, são parte dos mecanismos ou órgãos de controle das ações do governo, em especial no que diz respeito à administração pública, no que tange à gestão dos recursos financeiros administrados pelos governos, tanto em âmbito municipal, quanto estadual ou federal.

O desenvolvimento local parte do princípio da endogenia, isto é, de que a comunidade deve se organizar para poder cobrar os atos do governo em vista do desenvolvimento. Neste caso, a cobrança é no sentido da administração dos recursos públicos. Então a *accountability* e o desenvolvimento local têm uma característica endógena.

Além disso, ativam diversos agentes para a vigilância dos atos do governo em relação à administração. O desenvolvimento local ativa todas as instâncias locais – isto é, a sociedade civil, a imprensa, os agentes de desenvolvimento local, o judiciário e o legislativo – no sentido de cobrar do governo resultados de suas ações. A *accountability* oferece para os agentes de desenvolvimento local os mecanismos que levem à responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos no exercício do governo.

Daí a importância de o desenvolvimento local, entre as suas facetas, ser do tipo participativo. Nesta acepção, a primeira faceta que deve ser ativada entre as comunidades é a da educação, pois a educação abre caminho para o exercício da cidadania e da emancipação. Este exercício acontece quando se unem em benefício do desenvolvimento local as três principais teorias do desenvolvimento local do tipo participativo: a das relações sociais, de Bourdieu (1998), a da visão partilhada, de Colemann (1999), e a da confiança generalizada, de Putnam (1997).

Educação, relações sociais, visão partilhada e confiança generalizada são aspectos relevantes que levam ao exercício da cidadania e ao acesso à informação e à capacidade de exigir dos governos a prestação de contas pelos serviços prestados, além de exigir dos órgãos competentes a responsabilização dos entes governamentais pela administração, pela qualidade dos serviços prestados e pela lisura na realização do orçamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após trilhar todo o caminho até aqui, discorrendo não somente sobre o tema proposto de forma teórica, contribuindo com a comunidade científica, mas também para servir a toda a sociedade, foram apresentadas soluções, possíveis, viáveis e práticas para que o Brasil possa adquirir mais *accountability*.

Em primeiro lugar, a transparência governamental, caracterizada na publicidade de suas ações, acesso a informações de interesse público, bem como a confiabilidade nestas, é essencial para se atingir a *accountability*. Associadas à transparência, uma imprensa/mídias livres e independentes, instituições de pesquisa e disseminação do conhecimento têm papel importante, mas jamais poderão substituir completamente as instituições estatais especializadas e profissionalizadas em fiscalização. Elas são responsáveis pela correta organização de dados, que estão amplamente disponíveis em vastos leques de indicadores, fundamentais para a tomada de qualquer decisão em políticas públicas. Estas devem ser instituições sólidas, duradouras, independentes de qualquer governo que esteja, transitoriamente, no poder.

Em segundo lugar, focar não só na repressão, mas também na prevenção. Além do trabalho repressivo, as instituições devem fazer um trabalho essencialmente preventivo. Entre os órgãos estatais responsáveis por esta prevenção estão os Tribunais de Contas, que são especializados e profissionalizados, dotados de recursos e poderes suficientes para terem independência do executivo, e o mais isolado possível do Governo, para ter efetividade em seu trabalho e no cumprimento de suas decisões.

Quanto à efetividade, este é um tema complicado demais para ser tratado em uma dissertação focada principalmente na dimensão republicana da *accountability*. Talvez seja esse o tema de uma futura tese de doutorado deste autor. A efetividade atinge o seu objetivo quando vai além, e analisa não somente os aspectos formais dos atos públicos (legalidade, transparência e moralidade), mas também os seus aspectos substanciais (resultados práticos, melhora efetiva na vida da população, objetivos/metas alcançados e participação cidadã constante).

Em terceiro lugar, uma atuação compartilhada: *accountability* estatal e *accountability* cidadã caminhando juntas, num só objetivo comum e organizado. Isto supõe uma sociedade educada para a participação e a cidadania. O impacto que todos os agentes da *accountability*, juntos podem produzir na opinião pública ao menos em questões que envolvam corrupção e

usurpação suscita um apoio que pode ser crucial para autoridades públicas dispostas a adotar uma *accountability* efetiva.

Mesmo em países com tradição de corrupção e de modelo patrimonialista (onde não há uma distinção clara entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio pessoal dos governantes), o exemplo de indivíduos bem posicionados, que agem convincentemente de acordo com os valores republicanos e injunções liberais podem gerar apoio da opinião pública. São lideranças que inspiram por sua conduta *accountable*. Esses indivíduos podem encorajar e servir de exemplo para outras pessoas ou agências estrategicamente colocadas a tomarem posições semelhantes, gerando um ciclo virtuoso em benefício da república.

Daí a importância da educação como geradora de mecanismo de participação da população. A eleição dos seus representantes é para que eles administrem o país em prol da melhoria das condições de vida do cidadão. A *accountability* é uma via de duas mãos: de um lado está o governo com as instituições públicas e de outro está o cidadão, organizado na chamada sociedade civil, com os seus diversos mecanismos de participação. Em qualquer situação, o governo responde pelas necessidades da população. Uma das facetas desta relação é o próprio desenvolvimento em suas diversas vertentes econômico, social, cultural ou político. A fiscalização por parte da sociedade dos atos do governo gera o precíprio de uma sociedade politicamente organizada, que tem como base a legalidade e a transparência.

O desenvolvimento local tem uma grande parcela de responsabilidade dentro deste processo, porque ele também é uma via de duas mãos. Ao mesmo tempo que promove o sentido de pertença à mesma sociedade, dentro do território do país, também empodera os cidadãos para que eles se tornem sujeitos do próprio destino e do destino da comunidade. A via de retorno é a criação de uma comunidade na qual os processos de participação guiam o seu caminho rumo à satisfação de suas necessidades, em especial, de qualidade de vida e felicidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ÁVILA, Vicente Fideles. Cultura, desenvolvimento local, solidariedade e educação. In: **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local: O desenvolvimento na perspectiva do desenvolvimento humano**. UCDB, 2003.

ÁVILA, Vicente Fideles. Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. In: **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 1, p. 63-76, 2000.

ÁVILA, Vicente Fideles. Realimentando discussão sobre teoria de desenvolvimento local (DL). In: **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v.8, n.13, set. 2006.

AVILA, Vicente Fidelis de. Dupla relação entre Educação e Desenvolvimento Local (endógeno-emancipatório). In: **Paidéia**. docur. de ped. da Fac. de Ci. Hum., Soc. e da Saú., Univ. Fumec Belo Horizonte Ano 9 n. 12 p. 13-49 jan./jun. 2012. <http://www.fumec.br/revistas/paideia/article/view/1578>

BARKER, Ernest. Greek Political Theory. In: **University Paperbacks**. London, 1960

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p.05-45, 1998. Trimestral.

BOURDIEU, P., 1998. O capital social – notas provisórias. In: **CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.)** Escritos de Educação. Petrópolis: Vozes.

CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COLEMAN, J. S., 1999. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: **LESSER, L. L. Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications**, Boston, Butterworth Heinemann.

COSTA, Flamarion Laba da C837p. **Da península ibérica para a ecuména do mundo –** Guarapuava: Ed. da Unicentro, 2009.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 1997.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Brasília, Congresso Nacional, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

FONSECA, Igor F. Participação, **BUZZWORDS e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiental no Brasil**. Texto para discussão 1572. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GERHARDT Tatiana Engel. Métodos de pesquisa Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIBBON, Edward. **Declínio e queda do Império Romano**. Edição abreviada. São Paulo: Companhia da Letras: Círculo do Livro, 2005.

HABERMAS, J. **Normative models of democracy**, In Democratic and constitutional theory today. http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag_torvenyek_CEE/Szakirodalom/Deliberat%C3%ADAdv

%20demokr%C3%A1cia/habermas_3_normative_models_of_democracy.pdf 1994. Visitado em 29/08/2017.

LAMOUNIER, Bolívar, **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**, São Paulo: Augurium Editora, 2005.

MADISON, J., HAMILTON, A. & JAY, J. 1993. **Os artigosfederalistas**: Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1787.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2006. 343 p.

MARQUES, Heitor Romero. Metodologia da pesquisa e do trabalho científico 4. ed. rev. e atual. – Campo Grande : UCDB, 2014.

MATHIAS-PEREIRA, José. **Controle de contas e transformação da administração pública**, Curso Controle Cidadão - Fundação Demócrata Rocha I Universidade Aberta do Nordeste I ISBN 978-85-7529-683-7, 2014.

MATTOSO, José. O Condado Portucalense. In: **José Hermano Saraiva**. História de Portugal. 1. [S.l.]: Alfa, 1983.

MESQUITA JÚNIOR, Geraldo. **Os filósofos da política: iluminismo, a filosofia da ilustração**. Senado Federal, 2004.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O PORTAL DA HISTÓRIA. Discurso do mês.
<http://www.arqnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. In: **Revista Española de Ciencia Política**. n. 11, p.11-31, out. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. In: **Revista Española de Ciencia Política**. n. 11, p.11-31, out. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 44, 1998.

O'DONELL, Guillermo A. Delegative Democracy, in *Journal of Democracy*, Volume 5, Number 1, January 1994, pp. 55-69 (Article) Published by The Johns Hopkins University Press. DOI: 10.1353/jod.1994.0010

OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino de et al. **Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local**. in Revista Brasileira de Agroecologia Rev. Bras. de Agroecologia. 8(2): 14-27 (2013) ISSN: 1980-9735

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros**. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

PISIER, Evelyne. **História das ideias políticas**, 1982, ed. Manole. 2004.

PLATÃO. **A República**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Rosângela Oliveira. **Estudo da accountability, baseado nas tipologias de koppell: uma análise em hospital universitário.** Belo Horizonte: Faculdade Novos Horizontes, 2015.

SCHEDLER, Andreas. **“Qué es la Rendición de Cuentas?”** Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Agosto de 2004: 1-44.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability.** In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *Theself-restrainingstate. Power and accountability in new democracies.* Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCOTT, Michael. **Dos Democratas aos Reis.** 1 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record), 2012.

SERRA, R. C.; CARVALHO, J. R.; CARNEIRO, R. **Accountability democráticas e as ouvidorias.** Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais, v. 30, 2012.

SKINNER, Quentin, **As fundações do pensamento político moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOUZA, Marcos da Cunha e, **O absolutismo e o progresso da guerra .In: Revista do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil**, número 88, ano 62, 2002.

TEDDE, Angelo. **Strategie integrate disviluppo locale.** In
http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=739:le-strategie-integrate-di-sviluppo-locale&catid=115:politica-regionale&Itemid=178#Obiettivi, visitado em 03/2017.