

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO - EAESP
DANIEL LEÃO BONATTI

***ACCOUNTABILITY* E CONFIANÇA: bases para uma investigação conceitual**

SÃO PAULO 2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO - EAESP
DANIEL LEÃO BONATTI

***ACCOUNTABILITY* E CONFIANÇA: bases para uma investigação conceitual**

SÃO PAULO 2014

Resumo

A definição de um Estado *accountable* perpassa uma clara conceituação do termo e das razões de sua implementação. O artigo se propõe a apontar os principais debates sobre o conceito de *accountability* e confiança, de forma a indicar possíveis estudos com intuito de perceber os mecanismos de *accountability* como insumos para fortalecimento de um regime democrático. A pretensão desse ensaio não é a construção de uma hipótese, mas a de apontar parte dos debates pertinentes sobre os temas.

Palavras chave: prestação de contas; *accountability*; transparência; democracia; confiança

APRESENTAÇÃO

Durante a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso em grupo para o Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas¹ me deparei com dificuldades para obtenção de alguns dados, tanto do poder judiciário – no tocante aos processos de presos em flagrante investigados pelo trabalho – como informações sobre o custo de custódia e transporte dos presos pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo.

Em ambos os casos, ou a informação foi de difícil acesso, mesmo sendo pública, ou o acesso foi inviabilizado. Para além das queixas deste autor, ocorreu-me a indagação sobre os avanços e limites da lei de acesso a informação e, para além da expressão da lei, se tornou uma reflexão sobre as definições de *accountability* e o impacto da construção de um Estado que presta contas, ou melhor, um Estado *accountable*.

Com o objetivo de viabilizar essa investigação, recorrendo aos ensinamentos de Schopenhauer (2005):

A mais rica biblioteca, quando desorganizada, não é tão proveitosa quanto uma bastante modesta, mas bem ordenada. Da mesma maneira, uma grande quantidade de conhecimentos, quando não foi elaborada por um pensamento próprio, tem muito menos valor do que uma quantidade bem mais limitada, que, no entanto, foi devidamente assimilada. Da mesma maneira, uma grande quantidade de conhecimentos, quando não foi elaborada por um pensamento próprio, tem muito menos valor do que uma quantidade bem mais limitada, que, no entanto foi devidamente assimilada.

Portanto, o início da organização dessas informações culminou na investigação da interação Estado e sociedade e das razões e motivações que levam tanto o Estado a prestar contas, como o cidadão a exigir essas contas.

Sob o ponto de vista do Estado brasileiro existe certo consenso que o país caminha para a consolidação do seu regime democrático, conforme aponta Sanchez, 2003:

Muitos países da América Latina, entre eles o Brasil, tornaram-se nas últimas décadas do século XX democracias políticas no sentido que em certa medida satisfazem as condições de Robert Dahl (1971) definiu como poliarquia.

¹ Trata-se do trabalho realizado por este autor, Diogo Brunacci e Leandro de Castro depositado em 29 de julho de 2014 na Fundação Getúlio Vargas sob o título de *Aperfeiçoamento da política pública pena no Brasil: a inserção da audiência de custódia no processo penal*.

Moisés, por sua vez, aponta uma aparente contradição que é a desconfiança do cidadão brasileiro frente às instituições enquanto a democracia adquire uma aceitação ampla o suficiente que é enunciada e defendida por qualquer que seja o espectro político, quase uma unanimidade. Questiona-se, então, sob o que recai a desconfiança da população e sob quais regras ou quais aspectos recaem a essa desconfiança da população? (MOISÉS, 2002)

A partir desses primeiros apontamentos e com intuito de organizar a elaboração de possíveis contribuições ao debate sobre prestação de contas no país, a investigação percorreu os conceitos de *accountability* e de confiança na literatura da ciência política.

Entendendo que os conceitos sejam como *unidades de pensamento* (SARTORI, 1984 apud SCHELDER, 1999), o artigo primeiramente cumpre o desafio de demarcar de qual democracia está se falando, afinal, se a toda democracia cumpre prestar contas (SCHELDER, 1999), sob quais expectativas recaem essa ação de prestar contas?

Em seguida, é proposta a discussão sobre a confiança nas instituições e seu impacto no comportamento dos indivíduos e nas instituições, na tentativa de identificar seu relacionamento com a construção dos mecanismos de controle *accountability*.

Por fim, o trabalho se propõe a apresentar um conceito de *accountability* especialmente fundamentado no texto *Que és rendición de cuentas* de Andreas Schelder. O referido autor apresenta as limitações conceituais da tradução adotada nos países latinos, seja a espanhola *rendición de cuentas* como na versão portuguesa, prestação de contas. O objetivo é avançar na percepção do *accountability* apenas como mero indicativo de controle para uma noção de compromissos mútuos a ser assumido pelo Estado para com a sociedade e vice-versa.

A partir das dificuldades de tradução do termo *accountability* para a língua espanhola, Schelder desenvolve os atributos de um Estado *accountable*, inclusive, apontando para desafios enfrentados pelo governo como os limites da própria informação. É através dessa discussão que entendo ser possível identificar as expectativas de um Estado *accountable*, tanto por parte da sociedade como do Estado.

Apesar de partir de uma hipótese de que os mecanismos de *accountability* podem ser utilizados como mecanismos de construção de um regime democrático mais representativo e, conseqüentemente, consolidar e fortalecer as relações de confiança nas instituições, a proposta aqui é apenas dissertar, mesmo que por vezes tangencialmente, sobre os conceitos e o raciocínio que possam levar a investigações que constatem ou desmintam essa hipótese.

DEMOCRACIA

A discussão sobre democracia é um dos temas centrais e mais caros à ciência política, que se ocupa de estudar as relações de poder, o processo de tomada de decisões, componentes estes estreitamente relacionados a escolha do referido regime.

Os países da América Latina estão sob o regime democrático há algumas décadas e, apesar de serem democracias novas, *com desenvolvimento institucional insuficiente, alguns desses países tem evoluído dentro de um marco institucional que privilegia a estabilidade e o respeito às regras do jogo* (SANCHEZ e ARAÚJO, 2012).

Ainda sob o ponto de vista da consolidação democrática, e mais especificamente sobre a nossa realidade, *o Brasil parece ter ingressado em um ciclo virtuoso: vive um período de estabilidade política, contrariando o padrão de décadas anteriores quando conflitos políticos assumiram a feição de antagonismos inconciliáveis, gerando paralisia decisória, tensões entre o executivo e legislativo e a intervenção de militares na política.* (MOISÉS, 2002).

Como o objetivo aqui é a elucidação do conceito, não a identificação dos avanços do país, a questão recai sobre os parâmetros que fundamentam essas afirmações. Seria muita pretensão apontar “o” conceito de democracia, haja vista que desde o colapso do ‘socialismo real’ e do declínio do *Welfare State*, a disputa pelo sentido de democracia tornou-se ainda mais aguda. (NOBRE, 2004). Portanto, pretende-se aqui apresentar uma pequena parte de um extenso debate, apontando conceitos teóricos que possam contextualizar a discussão sobre *accountability*.

Robert Dahl, em seu clássico livro *polyarch: participation and opposition*, de 1971 afirma:

“Eu reservarei o termo ‘democracia’ para definir um sistema político cujas características residem na completa, ou quase completa, responsividade do governo a todos os cidadãos”. (Tradução livre)

Além da objetividade do trabalho de Dahl, sua definição de democracia é interessante por apresentar um conceito através de duas grandes variáveis cujos atributos das mesmas direcionam o sistema político em análise. As duas variáveis em questão são a *liberalization (public contestation)* e *inclusiveness (participation)*, em tradução livre, contestação pública e participação.

Logo, quando Dahl apresenta o termo *responsividade* em seu conceito entenda-se que a democracia é o regime que consegue responder, simultaneamente, a um elevado grau de

contestação pública – a participação institucional de oposição ao poder estabelecido – e de inclusão – ou a possibilidade de indivíduo como indivíduo fazer parte do *locus* público.

Em seguida, apontando para os atributos dessas duas variáveis, Dahl define que democracia assim deve ser chamada quando proporciona oportunidades para: participação efetiva; igualdade e voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercer o controle definitivo do planejamento; inclusão dos adultos. (DAHL, 2001)

Como não é pretensão deste artigo analisar a exaustão os estudos de Robert Dahl, cabe apontar como determinante do conceito do autor a capacidade das regras do jogo em responderem a população sobre esses dois aspectos: o da contestação pública por uma oposição institucionalizada, e o direito de participar. Enquanto o primeiro se refere a uma disputa pelo poder da arena decisória entre membros do sistema político que desejam conduzir o governo, o segundo trata-se de uma “escala que reflita a amplitude do direito do indivíduo de participar na esfera pública”. (DAHL, 1971)

Nobre, por sua vez, faz uma discussão da vitalidade do regime democrático. Apontando para os países que adotaram o estado de bem-estar social, o autor afirma que do grande arranjo social do pós-guerra nesses países o resultado foi uma variada gama de direitos sociais a ser implementados, obrigatoriamente, pelo Estado. Essa gama de direitos sociais foi o resultado de espaços de negociação entre movimentos sociais, sindicatos, entidades patronais, partidos políticos e burocracia estatal (NOBRE, 2004)

Observe que para além da garantia de participação do indivíduo no planejamento do Estado e da contestação do poder por uma oposição institucionalizada, previstos por Dahl como critérios de democratização do Estado, os países do *welfare states* institucionalizaram os direitos sociais e sua implementação via aparato burocrático, o que, sob o ponto de vista de Nobre, resultou em *efeitos indesejados*.

O principal efeito indesejado da política de promoção de igualdade, entendida como garantia efetiva do exercício da liberdade do cidadão, é ao garantir a liberdade, retirá-la simultaneamente sob alguns aspectos. Ao atribuir ao Estado a obrigação pela implementação de políticas, o cidadão foi tornado cliente do Estado e, nessa posição, objeto de uma ação paternalística por parte de uma burocracia a quem delega a promoção da igualdade de fato entre cidadãos. Nesse sentido, substitui-se a participação do cidadão na vida pública pela decisão técnica da burocracia estatal(...)(NOBRE, 2004, grifos no original)

Ora, sob a análise de Marcos Nobre, subsidiada pelos conceitos propostos por Dahl, esses grupos de pressão abriram mão de um “direito de participação” pelos resultados esperados dessa participação, subordinando-se a lógica do aparato estatal.

Como também não é a pretensão deste artigo tratar do grau de democratização desses países e sua evolução histórica, o que importa aqui é a reflexão sobre um suposto *trade-off* entre o direito de participar e a institucionalização das conquistas pelo Estado. Essa questão é importante parâmetro para uma discussão sobre os limites de atuação – e até mesmo o papel – do próprio Estado como formulador e implementador de políticas públicas.

Em outras palavras, o que pode ser observado é que o sucesso dos movimentos sociais nesses novos espaços de participação e deliberação teve como contrapartida a institucionalização de suas reivindicações e a subordinação de suas demandas a uma lógica burocrática. (Nobre, 2004)

Nesse sentido o conceito de participação deve ser melhor elaborado, sob a perspectiva dos desafios de implementação das políticas públicas pelo Estado. O citado autor acusa que as reivindicações não podem simplesmente serem dirigidas ao Estado mas devem existir esferas públicas e espaços de expressão da opinião pública de modo que a própria sociedade reconheça como legítimas as reivindicações frente ao Estado e justificadas em uma maneira de viver que quer ser reconhecida por outros cidadãos. (NOBRE, 2004)

Os pensadores liberais clássicos, em contraposição, trabalham com a noção de que o Estado é uma espécie de “mal necessário”, *um ente que precisava ser controlado e vigiado – daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos.* (ANGÉLICO e TEIXEIRA, 2012).

Dessa concepção advém uma noção de participação fortemente – em alguns casos, estritamente – fundamentada no voto e no controle dos políticos pela sociedade, pois, ao Estado caberia a delegação de um mandato pela população que avaliaria periodicamente a atuação de seus representantes. Ademais, em eventuais conflitos entre princípios políticos e jurídicos prevaleceria a defesa das liberdades negativas, ou seja, a defesa do direito individual. Em Hayek, o modelo legal, diagnóstico partilhado por Weber, serviria para evitar a tirania da maioria, sufocando minorias (NOBRE, 2004), em outras palavras, as leis argumentariam em favor de grupos excluídos da elite dominante, mas pertencentes à sociedade.

Essa concepção de democracia e da participação do cidadão é de fundamental importância para compreender as limitações impostas à concepção de *accountability* como instrumento de participação política.

Antecipando a discussão sobre o termo, que será elaborada em seção seguinte, *seriam quatro os principais objetivos dos Controles Internos, segundo a interpretação de Roberto Piscitelli (1988): a) revisão e/ou verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal; b) eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; d) a avaliação dos resultados, ou seja, o julgamento da própria administração.* (Sanchez, 2003)

Portanto, se o debate sobre democratização é parametrizado sob as variáveis de oposição na esfera pública e possibilidades de participação, o tratamento dado à qualificação dessa participação torna-se questão fulcral a democracia. Se por um lado, alguns autores anotam as possibilidades de construção de espaços e canais de deliberação na decisão pública, outros dissertam sobre a necessidade de acusar e preservar as garantias individuais, relegando a participação a controles da atuação do poder público e de avaliação periódica de desempenho (eleições). Em comum a ambas as visões, a qualificação dos canais que devem ser abertos nesta relação entre Estado e sociedade.

(DES)CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Em 2 de agosto de 2013 o IBOPE publicou em seu *website* reportagem sobre o Índice de Confiança Social, que é realizado anualmente pelo próprio IBOPE, em que apontou uma queda generalizada nas dezoito instituições avaliadas pelo índice², além de três grupos sociais, também avaliados, ficando imune a essa queda de avaliação apenas a *família*.

O Índice de Confiança Social – ICS – é uma pesquisa amostral que, no caso de 2013, contou com 2.002 pessoas com mais de 16 anos ouvidas pelo IBOPE em 140 municípios e foi realizada entre 11 de Julho e 15 de Julho de 2013.

A composição do índice é feita utilizando-se uma escala de quatro pontos, em que é possível medir muita confiança, alguma confiança, quase nenhuma confiança e nenhuma confiança. No fim, todas as pontuações atribuídas são somadas e divididas

² Pelo índice, são avaliadas as seguintes instituições: Corpo de Bombeiros; Igrejas; Forças Armadas; Meios de comunicação; Empresas; Organizações Cívicas; Polícia; Bancos; Escolas Públicas; Poder Judiciário/Justiça; Presidente da República; Governo Federal; Eleições/Sistema Eleitoral; Governo do seu município; Sindicatos; Sistema Público de Saúde; Congresso Nacional; Partidos Políticos. Além dessas dezoito instituições, o Índice de Confiança Social também mede a confiança em grupos sociais, quais sejam: Família; Amigos; Brasileiros em geral; Vizinhos.

*pelo número de entrevistados, resultando no índice geral. A pontuação é padronizada em uma escala de zero a 100 para que seja possível fazer comparações, mesmo incluindo ou retirando instituições do estudo*³.

O relatório aponta que as duas das dezoito instituições, com menor credibilidade entre os entrevistados, são exatamente aquelas que deveriam ser a realização da abstração da democracia representativa: o Congresso Nacional e os Partidos Políticos. Essas instituições alcançaram, em uma escala de 0 a 100, índices de 29 e 25, respectivamente. Apenas como parâmetro de comparação, na outra ponta estão o corpo de bombeiros (77) e as igrejas (66).

A escala adota os seguintes marcos: muita confiança (100); alguma confiança (66), quase nenhuma confiança (33) e nenhuma confiança (0). Em outras palavras, o Congresso Nacional e os Partidos Políticos estão entre a nenhuma confiança e quase nenhuma confiança, e, apenas as duas instituições citadas (Igrejas e Corpo de Bombeiros) estão acima de alguma confiança.

Não é proposta desse artigo uma análise sobre as razões e motivações da desconfiança do brasileiro nas instituições. O que desperta o interesse é a possível contradição entre uma suposta desconfiança generalizada do brasileiro em relação às instituições e o reconhecimento pela maior parte da literatura especializada que a democracia brasileira está consolidada. (MOISÉS, 2002)

Se a proposta é identificar nos *conceitos* uma *unidade de pensamento* (Sartori 1984 apud SCHELDER, 1999), como citado anteriormente, não se pode furtar em traduzir de qual *confiança* esse artigo se remete, não apenas para o entendimento dessa unidade de pensamento como também com intuito de proporcionar mecanismos para estabelecimento de parâmetros críveis que indiquem os limites de uma desconfiança válida como um distanciamento da vida social a qual têm pouco controle, em outras palavras, uma desconfiança saudável. (MOISÉS, 2002).

A necessidade de definição da confiança advém da percepção desse fator como algo crucial na condução de indivíduos e instituições a atuarem sinergicamente, ou seja, direcionadas a um mesmo objetivo. *Durante anos, muitos esforços têm sido empreendidos na criação de sistemas de valores, filosófico e religioso, que, se internalizados, liberariam recursos humanos de serem desperdiçados em atividades autoproteção.* (SHEPSLE e BONCHECK, 1997, p.199, tradução livre).

³ Cai a confiança dos brasileiros nas instituições. Website IBOPE 02/08/2014 acessado em 17/08/2014

Isso ocorre, pois, fundamentados pela filosofia *hobbesiana* e outros, os esforços do ser humano são, em primeira instância, para sua própria proteção, sendo assim, a regra seria a não cooperação. Ilustrando essa afirmação, David Hume elabora a parábola dos plantadores de trigo, contada por Maria Celina D'Araújo, 2003. Em sua parábola, um plantador de trigo se encontra com a produção pronta para colheita que não poderá ser realizada em tempo de não perder parte de sua produção, caso decida fazê-la sozinho.

Para que obtivesse sucesso em sua colheita, o agricultor precisaria da ajuda de seu vizinho, que, por sua vez, também planta trigo, mas que não está pronto para colher. No futuro, na época da colheita desse vizinho, possivelmente este precisaria da ajuda do primeiro.

Apesar de uma análise de ganhos nos levar a crer que o vizinho cooperar seria uma decisão ótima, a lógica racional impede o segundo de ajudar o primeiro, pois, não existem garantias de que o primeiro agricultor irá cooperar futuramente. Em suma, é a racionalidade expressando a impossibilidade de cooperar. (D'ARAÚJO, 2003) Essa racionalidade é explorada no trabalho de Mancur Olson sobre a lógica da ação coletiva.

Nesse contexto que a *confiança* tem sido utilizada pelas teorias de cultura política e de capital social, especialmente na análise política.

Ao tratar do conceito de confiança, inevitavelmente, vem à baila o conceito de capital social. O conceito de capital social ganha notoriedade com a pesquisa realizada por Robert D. Putnam, publicado em 1993 com o título *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, ou em português, *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. (D'ARAÚJO, 2003).

Maria Celina D'ARAÚJO define capital social como a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum. (D'ARAÚJO, 2003). Sem polemizar em relação ao uso do termo *bem comum*, interessa-nos a essência do conceito que destaca o capital social como aquilo que proporciona atuação colaborativa entre instituições em direção a um objetivo comum.

Isso porque, ainda segundo D'ARAÚJO, comentando o trabalho de Putnam, afirma que *instituições por mais bem concebidas e planejadas que sejam, não bastam para produzir a boa sociedade. Ou seja, boas sociedades ajudam a produzir boas instituições*. (Op. Cit)

Nesse sentido, a confiança é vista como propulsora do capital social, mas o capital social criaria o ambiente necessário ao surgimento daquela (PUTNAM, 1993 apud MOISÉS, 2002). Com razão, os críticos ao trabalho de Putnam apontam para a circularidade desse argumento e, conseqüentemente, o torna insuficiente para delimitar e apontar a origem da confiança.

Ora, se a confiança é base para a construção da “argamassa” que permite a cooperação entre instituições e essa argamassa é que cria as condições para a confiança, ainda não é possível apontar onde se inicia o ato de confiar e tampouco, compreende-se o que seria a *confiança* per se.

Com intuito de definir o termo confiança institucional, Moisés (2002) escreve:

A confiança em instituições estaria baseada no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições. (MOISÉS, 2002)

Em outras palavras, a confiança em instituições se daria pela garantia e coerência de expectativas de ganhos futuros. Retomando a parábola de Hume, a cooperação só ocorreria se o agricultor que ainda não possui o trigo em tempo de colheita tivesse garantias sancionatórias em caso de não cooperação do primeiro agricultor no tempo futuro. Da mesma forma, o primeiro agricultor a realizar a colheita apenas cooperaria em caso de sanções que o impelisse a colaborar no futuro com seu vizinho.

Esse nível da confiança em instituições só é alcançado devido a percepção de que a confiança entre pessoas (interpessoal) *é uma garantia de que os indivíduos se comportarão de modo previsível. Em consequência, os contratos e as leis serão repetidos e a cooperação será incentivada.* (RENNÓ, 2001)

As sanções não advêm, necessariamente, de um comportamento coercitivo de um terceiro ou apenas através de intervenções violentas e restritivas, como poderia fazer entender o termo. É na contramão dessa noção que D’Araújo, analisando o conceito de capital social, afirma:

Uma sociedade cuja cultura pratica e valoriza a confiança interpessoal é mais propícia a produzir o bem comum, a prosperar. A cooperação voluntária, assentada na confiança, por sua vez, só é possível em sociedades que convivem com regras de reciprocidade e com sistemas de participação cívica. (...) O capital social facilita a cooperação espontânea, e minimiza os custos de transação.

Nessa passagem da autora, além de evidenciar novamente o caráter circular da definição, apresenta a avaliação sobre os custos de transação. Na percepção da autora, o cultivo do capital social e da cooperação espontânea resulta em pontos positivos em um cálculo racional.

Ora, no exemplo dado por David Hume, a lógica racional pode se sobrepor a uma interação específica e ser avaliada no espectro temporal. O que a D’Araújo propõe em sua

análise é que a repetição dessa interação proporciona outras variáveis que podem fazer parte do cálculo daquele agricultor.

Um exemplo seria a possibilidade de o agricultor correr o risco de não ser ajudado pelo vizinho futuramente; pelo baixo custo de cooperar hoje, mas, em caso de descumprimento do acordo, não mais colaborar com o vizinho na colheita do ano seguinte.

Dessa forma, pode-se relacionar o fenômeno da confiança política com a experiência das pessoas, mesmo na abordagem das instituições. É a construção de certa identificação da comunidade política para com as instituições que o fazem através de processos transmissão de seu significado entre gerações qualificando-os para avaliar racionalmente seu desempenho. (MOISÉS, 2002)

Observando as definições acima, evidencia-se que podemos distinguir, pelo menos, dois níveis de confiança. Por um lado, um nível mais amplo de confiança explicitado e trabalho por Putnam, cuja definição do conceito pressupõe maior previsibilidade das ações na interação entre os indivíduos; por outro lado, a definição de Moises parece mais restrita, delimitando confiança apenas a expectativa dos outros atores em participar do jogo, mas com atuações imprevisíveis.

Se o parâmetro referencial para confiança é a expectativa da *participação no jogo, pelas regras do jogo*, poderíamos, pela negação, afirmar que a desconfiança é a expectativa da *não participação no jogo, ou descumprimento das regras do jogo*.

Nesse sentido, Rennó (2001) ao dissertar sobre a teorização da confiança por Putnam (1993), escreve:

A confiança é essencialmente um conceito relacionado com a interação entre atores. Em sociedades onde os atores acreditam que o comportamento confiante será recompensado e que a interação contínua em um período de tempo cria um padrão duradouro de reciprocidade, a cooperação é muito mais viável. O segundo elemento da confiança é que ela pode criar dependência da trajetória. Os ciclos virtuosos que estimulam a cooperação e a ação coletiva tendem a durar tanto quanto os ciclos viciosos de desconfiança e alternativas hierárquicas, hobbesianas.

Daí advém mais uma característica clara do conceito de *confiança*; trata-se de algo que se realiza a partir de uma interação entre atores no tempo. Sendo assim, trata-se de uma relação entre indivíduos ou entre indivíduo e sociedade, ou ainda, indivíduo e instituições.

Por outro lado, percebe-se que a dita desconfiança mapeada pelos institutos de pesquisa, como o IBOPE, se refere muito mais a imprevisibilidade na atuação dos atores que pela contestação estrutural das regras do jogo democrático.

Dessa forma, é possível afirmar que não existe uma contestação do regime democrático, não existe uma desconfiança para com as instituições em si, mas uma insegurança na relação a essas instituições pela imprevisibilidade da atuação das mesmas. Em outras palavras, não está em discussão as regras do jogo, mas a execução das mesmas regras.

Nesse sentido, afirma Moisés:

O panorama geral das novas democracias mostra, (...), que nesse caso não está em questão uma crise de confiança política que, em realidade, não logrou se enraizar em sua experiência recente, mas as dificuldades do novo regime para adensar a ligação orgânica entre os cidadãos e as estruturas de poder. [...] Quando as instituições não contam com a confiança dos cidadãos, têm dificuldades para funcionar como mediação entre suas expectativas e os objetivos coletivos propostos por governos e por lideranças políticas (OFFE, 1999 apud MOISES, 2002)

Em outras palavras, Moisés questiona a própria consolidação do regime nos países de novas democracias, quando afirma que as instituições têm dificuldades para funcionar como mediadoras. Entretanto, neste mesmo trabalho, é apontado o caso de democracias consolidadas como Inglaterra, França, Suécia e Canadá onde, mesmo durante a continuidade do regime democrático por quatro décadas, os índices de confiança nas instituições caíram de 75% para 25% da população. (MOISÉS, 2002)

Considerando isso, retomamos a pergunta de onde se origina a *confiança*? Avançando os estudos de Putnam, Inglehart estuda a estabilidade do regime democrático e as ligações com as atitudes políticas. Segundo o autor, *a principal hipótese é que a estabilidade de regime é altamente influenciada pelas orientações culturais dos cidadãos. Um padrão de comportamento coerente, constituído de satisfação de vida e política, confiança interpessoal e apoio à ordem social existente, é essencial para o sucesso de um regime democrático.* (RENNÓ, 2001)

Dessa forma, apesar de podermos apontar níveis de confiança distintos, a contaminação de um pelo outro é possível e, de acordo com Inglehart, previsível. Isso ocorre porque a confiança, de acordo com o autor, é um fator decisivo para a formação de associações secundárias, elemento essencial a participação política e a consolidação do regime democrático (RENNÓ, 2001).

Também é interessante observar os argumentos de Moisés que advoga que as instituições operem como *marcos de previsibilidade da ação de governos e de seus responsáveis a partir de regras que organizam o seu desempenho e permitem que sua ação seja controlada socialmente através de normas de imparcialidade e de correção de desvios*

(MOISÉS, 2005). Em outras palavras é qualificando a participação do cidadão na esfera pública, que o grau de confiança nas instituições deverá ser trabalhado positivamente.

Em estudo estatístico através de dados do latino-barômetro, Rennó aponta que as instituições desempenham um papel na moldagem dos comportamentos políticos, e não o contrário como sugere Putnam e Inglehart (RENNÓ, 2001) o que *traz esperanças de que a continuação da vida democrática na América Latina se reforçará a si mesma, estimulando atitudes políticas compatíveis com a democracia.*

O grande desafio, então, para o reforço desses laços se dará através da construção da confiança sob duas questões: a primeira na perpetuação de práticas de cooperação; a segunda sob a previsibilidade da interação entre os atores. O desafio posto aos regimes democráticos, portanto, talvez resida em como reproduzir essas práticas no *locus* público e de forma que as expectativas individuais correspondam às ações das instituições.

Segundo a pesquisa de Rennó, *parece que a estrutura institucional de um país desempenha um papel central na moldagem dos comportamentos políticos predominantes dos cidadãos.*(RENNÓ, 2001)

Retomando Easton, MOISÉS, 2002 aponta que o fenômeno da confiança política se relacionada com a experiência das pessoas, que passado de geração a geração, a identificação entre a comunidade política e instituições permitem as experiências concretas ao longo de sua vida adulta qualifica-os racionalmente para avaliar seu desempenho. Dessa forma *o público reconheceria e avaliaria criticamente as instituições a partir do que aprendeu que é a sua missão fundamental, reagindo a elas de acordo com essa percepção.* (EASTON, 1975 *apud* MOISÉS, 2002)

Até por isso, em sua conclusão, Moisés, 2005, afirma que a explicação do fenômeno da confiança em instituições radica nas próprias instituições e não na confiança interpessoal, evento apontado por RENNO, 2001.

ACCOUNTABILITY

Segundo as conclusões de RENNO, 2001, *os ambientes em que a previsibilidade de comportamento é alta estão mais inclinados a permitir que a cultura da confiança floresça. Em situações em que os indivíduos acreditam que os outros irão agir de uma maneira determinada e ordeira.* Em outras palavras, onde as instituições estão estabelecidas e desenvolvidas a confiança tende a vigorar.

A partir desse diagnóstico, para fins deste trabalho, resta-nos explicitar o debate sobre *accountability*, sem perder as possíveis consequências sobre a confiança nessa forma de relacionamento entre representantes e representados.

A noção de prestação de contas tem sido colocada como central de um “bom” governo, e está intimamente relacionada com a ideia de governo representativo por se tratar de um vínculo especial com os cidadãos na democracia representativa (PERUZZOTTI, 2008)

Por isso faz-se necessário discutir *accountability* sob um parâmetro desejado de democracia. Nesse sentido, retomando o conceito de Dahl, trabalha-se com a prestação de contas em um regime cujos atributos se remetem a capacidade do estado de responder a uma oposição reconhecida pelas regras e a capacidade de inclusão e participação na esfera pública por parte dos indivíduos.

Por isso, tornou-se lugar comum na literatura afirmar que o termo *accountability* não possui tradução literal para a língua portuguesa e até mesmo para o espanhol. Essa é a questão principal tratada em *¿Que és rendición de cuentas?* de Andreas Schelder.

Mas por que *prestação de contas* não contempla a definição de *accountability*? Schelder, 1999, apresenta como argumento central de seu artigo: *no âmbito político, afirmarmos que a noção de prestação de contas tem duas dimensões básicas. Inclui, por um lado, a obrigação de políticos e funcionários de informar sobre suas decisões e de justificá-las em público (answerability). Por outro, inclusive a capacidade de sancionar políticos e funcionários que violem seus deveres públicos (enforcement)*[Tradução livre].

Apontando apenas para a noção de *answerability* já podemos apontar limitações da definição de prestação de contas. Primeiro sobre o aspecto da obrigatoriedade. *Answerability* se refere a obrigação de políticos e funcionários públicos de informar e justificar suas decisões.

Quando se fala em prestação de contas (em espanhol, *rendición de cuentas*, original no texto de Schelder) pode-se entender, erroneamente, como uma benesse do soberano que se dispõe a informar sobre suas decisões e ações como *um ato voluntário, de uma concessão generosa*. (SCHELDER, 1999, tradução livre).

Accountability pressupõe a obrigatoriedade não apenas de informar o cidadão sobre as decisões como também explicitar as justificativas das decisões tomadas. Em outras palavras, além de se caracterizar como uma obrigação, não basta informar as decisões, o Estado deverá justificá-las, o que dará início a um debate com a sociedade.

A relação passa a ser menos estática do que apenas a exposição de informações, por direito públicas, ela se caracterizará, então, como uma relação dinâmica de perguntas e respostas entre Estado e sociedade.

Ou seja, um Estado que presta contas necessariamente se deparará com perguntas incômodas, quando limites de gestão, por exemplo, podem ser expostos. Ao mesmo tempo, caberá ao cidadão fazer essas perguntas incômodas e para tal qualificar-se diante de suas próprias demandas.

Essa dinâmica pressupõe que o poder deve ser restringido pelos aspectos legais mas também pela lógica da racionalidade pública na medida que a prestação de contas (*accountability*) é a antítese do poder monolítico. (SCHELDER, 1999)

Assim, o termo *answerability* corresponde uma tradução já utilizada para *accountability*, que é *responsividade*, ou seja, a capacidade dos funcionários de informar o cidadão sobre ações e de justificá-las (SCHELDER, 1999).

Quando exigimos contas, com frequência a informação recebida não é tão precisa e confiável como gostaríamos. Quando exigimos contas, com frequência as justificativas que recebemos não são tão convincentes como gostaríamos. Por isso mesmo, seguiremos insistindo, perguntando, questionando, exigindo. A prestação de contas [rendición de cuentas] não é um direito de petição. É um direito a crítica e ao diálogo. (SCHELDER, 1999, tradução livre)

Nota-se que para além da responsabilidade do Estado em responder ao cidadão, caberá ao cidadão também servir de interlocutor qualificado às próprias demandas, exaurindo suas dúvidas e necessidades sobre determinado tema. Logo, *accountability* não se trata apenas da responsabilidade do Estado para com a sociedade, mas de um *amadurecimento* da sociedade no tocante a construção de argumentos e de conhecimento formulado e assimilado sobre o funcionamento do Estado.

A segunda dimensão proposta por SCHELDER, 1999 se remete capacidade de sancionar os funcionários públicos – políticos e burocratas. A hipótese é que se não existirem elementos de coação e sanção não haverá razão para que políticos e funcionários públicos prestem contas de seus atos. [O elemento das sanções] *implica que os atores que exigem contas não somente “questionam”, mas também “castigam” o comportamento impróprio de servidores públicos.* (O’DONNELL, 1994 apud SCHELDER, 1999)

Seria ineficiente pensar a prestação de contas que não contasse com instrumentos que sancionem quem não prestar contas, perdendo o caráter de obrigatoriedade. Para além disso,

seria ineficiente que os “executores das sanções” não fossem amparados legalmente ou por uma lógica hierárquica.

A relação estreita entre a prestação de contas e a disponibilidade de sanções concorda com a literatura neoinstitucionalista sobre as fontes de efetividade das instituições. Como afirma uma boa parte da nova literatura institucionalista, para que sejam efetivas as regras formais devem estar acompanhadas de mecanismos de monitoramento, para que não passem por despercebido quando alguém violar uma norma(a função informativa da prestação de contas) (SCHELDER, 1999).

Peruzzotti, por sua vez, faz uma distinção alternativa a de Schelder, e dá maior destaque sobre a perspectiva de controle. Segundo aquele autor, prestação de contas pode ser entendida sob a dimensão política – que se refere a capacidade de que políticas governamentais reflitam a preferência dos públicos representados – e da dimensão legal - refere-se a mecanismos institucionais desenhados para assegurar que o marco legal seja seguido por funcionários públicos. (PERUZZOTTI, 2008).

O autor entende que a efetividade da dimensão legal da prestação de contas depende de agências governamentais especializadas no exercício de *prestar contas* (auditorias, controladorias, defensorias, organismos anticorrupção) ou instituições que, apesar de não serem especializadas nisso intervêm na manutenção dos procedimentos constitucionais e das leis. (PERUZZOTTI, 2008)

Apesar da opção pela definição de Schelder, especialmente por identificar restrições do *accountability* sob a perspectiva exclusiva do controle, é interessante a reflexão do autor sobre a dimensão legal, que acusa a necessidade de que os órgãos e agências estatais possuam capacidade de sancionar, inclusive, desvios.

Entretanto, as sanções não precisam recair, necessariamente e apenas, nas questões legais. A exposição pública, especialmente de políticos, é uma sanção disponível a sociedade civil.

Na política, as ferramentas mais comuns de castigo e más condutas são a exposição pública e a remoção de cargos públicos. Ainda que não levem os acusados a pagar multas ou pisar no cárcere, tanto a publicidade como a exposição podem constituir castigos terríveis que levem a destruir a reputação pública e a carreira política de um político. (SCHELDER, 1999, tradução livre)

As limitações de Peruzzotti, a meu ver, recaem sobre o foco estar apenas nas agências, relegando o papel da sociedade civil nesse jogo. Afinal, em última instância, *quem fiscalizará*

o fiscal? Por isso a compreensão de que esses mecanismos de *accountability* devem incluir a sociedade de forma mais proativa e capacitada ao jogo, não apenas como fornecedora de *inputs* que sirvam às agências de fiscalização, mas também com instrumentos de coação e sanção.

De acordo com Sanchez, 2003:

(...) a extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil e do estágio de desenvolvimento políticos dos países. Sem a sociedade civil mobilizada haverá baixa propensão à institucionalização de normas, padrões e regras, sem os quais o perfil do governante continuará ditando a forma de ser do Estado e sua relação com a sociedade. Ou seja, a informação lentamente começa a ser dada mas é necessário que a sociedade civil esteja capacitada para lidar com essa informação disponível nos novos controles internos.

Por isso as relações de *accountability* exigem um arcabouço legal que permita o diálogo constante entre Estado e sociedade, não apenas como forma de viabilizar operacionalmente o mesmo, mas também, de proporcionar a responsabilização desses atores através de incentivos e punições.

Ademais, não seria equivocado atribuir a esses mecanismos o objetivo do fomento da confiança institucional, cujo debate foi explicitado neste trabalho. Não seria equivocado também atribuir a esse relacionamento o objetivo de capacitação da própria sociedade civil através da construção de um Estado *accountable*.

Em conclusão a seu artigo, Schelder aponta três dimensões de um Estado *accountable*: informação, justificação e sanção. Essas duas primeiras como desdobramento da capacidade do Estado em responder a sociedade e o segundo quanto a capacidade das instituições atuarem caso não haja conformidade na ação ou na resposta do Estado.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Na apresentação foi dito que o artigo partiria da hipótese de que um Estado *accountable* colaboraria não apenas com a consolidação do regime democrático como, em consequência, também com as relações de confiança institucional. A importância dos mecanismos de *accountability* parece não ser razão de polêmica na literatura, sua importância é reconhecida e dada como certa.

O que foi exposto aqui não pretendia afirmar ou contestar tal hipótese, mas apontar os principais debates que afetam a discussão e que poderiam subsidiar, aí sim, a construção a validação, ou não, dessa hipótese.

Em resumo, os principais pontos de reflexão apontam para o debate sobre a amplitude desses mecanismos de *prestação de contas* e a origem da construção da relação de confiança entre Estado e sociedade.

Quanto a origem dessa relação de confiança, se na sociedade – confiança interpessoal – ou se nas instituições – através das regras, o posicionamento nesse debate pode indicar soluções diferentes sobre a construção de um Estado *accountable*.

Se a confiança institucional é resultado da confiança interpessoal (citados aqui em PUTNAM, D'ARAÚJO, e outros) os mecanismos de *accountability* deverão se adequar as limitações impostas pelas relações da sociedade.

Por outro lado, se a confiança institucional é resultado da previsibilidade imposta pelas regras do jogo democrático (EASTON, MOISES, e outros) os mecanismos de *accountability* devem ser pensados e elaborados como indutores de uma confiança institucional que, conseqüentemente, fortaleçam as instituições democráticas. Em outras palavras, é através da perseverança no regime democrático e suas regras que a confiança nas instituições

Em se tratando da amplitude a que se refere um Estado *accountable*, o controle, por si só, constitui uma prerrogativa do cidadão, não apenas por uma questão de direito, mas pela necessidade de mobilização da sociedade civil e a inserção desses grupos no ambiente político de forma proativa. Essa dinâmica parece indicar o melhor caminho para *controlar quem detêm o controle*.

A principal ideia da prestação de contas é controlar o poder político e não eliminá-lo. Nesse sentido a prestação de contas pressupõe o exercício de poder. Longe de abrigar utopias que sonham com o desaparecimento do poder, a prestação de contas política entra completamente no mundo do poder. (SCHELDER, 1999)

O fato de empoderar a sociedade civil de mecanismos de sanção de políticos – para além das eleições – e funcionários públicos não se refere a um anseio de desaparecimento do poder político ou da desnecessidade de representantes políticos, ao contrário, se trata de questões inerentes ao exercício do poder, que por sua vez, foi legitimado por essa mesma sociedade civil. Em outras palavras, não se trata de uma elaboração de uma democracia direta, mas da redução da distância entre Estado e sociedade.

É interessante aqui apontar que a amplitude do escopo dos instrumentos de *accountability*, quando estabelecem um relacionamento de prestação de contas direto entre funcionários públicos e sociedade civil, podem relegar o papel do político nesse diálogo a um

segundo plano. Algo interessante de ser investigado sob o prisma das relações de agente-principal que, em seu modelo básico, estabelece um vínculo: funcionário público-político e/ou político-sociedade civil.

Inevitavelmente surgirão algumas perguntas a esse relacionamento: qual a legitimidade do funcionário público – burocrata – em responder diretamente a sociedade? Qual a responsabilidade pessoal que recai sob o burocrata? O próprio papel do burocrata acaba por ser ampliado, sob essa leitura, pois, se de um lado recebe as ordens do ambiente político devem ser cumpridas pela burocracia, por outro, obtém o *feedback* dos beneficiários das políticas públicas, dessa forma, a *que rei ele serve?* Como se dará a inserção desses atores da sociedade civil que deverão ser ouvidos de forma a não terem sua participação capturada como no caso dos países do *welfare state*.

Essa discussão só ocorre devido a compreensão de que um Estado *accountable* supera uma concepção restrita de controle e punição de desvios, mas também se servirá de instrumentos de formulação e avaliação das políticas públicas, fruto de uma relação interativa entre Estado e sociedade.

A promulgação e implementação recente da Lei de Acesso de Informação (Lei Federal 12.527 de novembro de 2011) lançou luz ao debate, não só restrito ao acesso da informação mas aos limites e avanços dessa relação de prestação de contas.

Ainda que a jovialidade da LGAI [Lei Geral de Acesso Informação] não nos permita um balanço de tempo mais segura para se estabelecer comparações e até verificar a necessidade de ajustes, é necessário registrar o importante avanço promovido por essa nova legislação no campo das relações de poder. Antes o cidadão e suas organizações tinham a possibilidade de conseguir informações importantes para suas atividades cotidianas; agora, passaram a ter esse direito. Por outro lado, os órgãos governamentais que antes respondiam ou não tais pedidos de informação de forma arbitrária, hoje têm o dever de disponibilizá-las sob a pena de sofrerem sanções caso se recusem a fazer sem nenhum amparo legal para tanto.(ANGÉLICO e TEIXEIRA, 2012)

A Lei de Acesso a Informação completará três anos em 2014, ainda nova, mas com mais dados para análise e possíveis de responder questões sobre a *oferta* e *demanda* de informações, escopo, e sanções aplicadas ou não.

Com o avanço nos instrumentos de governo eletrônico a discussão dos reais critérios da democracia não são apenas sobre a amplitude da participação e das possibilidades de

contestação do *status quo*, mas, sim, na definição das atribuições e responsabilidades aos executores das ações do Estado, ou seja, das políticas públicas.

Em outras palavras, o monitoramento de uma política pública passa a ser, para além de um aspecto de gestão, uma questão de participação social, o que leva a outra questão: quais são os limites de autonomia dados ao representante legítimo e técnico para o desenvolvimento das ações a ele competente.

Algumas ações são tomadas com expectativa de resultados no longo prazo e ganhos difusos, inclusive é uma das justificativas para que o Estado atue quando um investimento tem como resultados essas características, que inibem a atuação do mercado. Em um ambiente de disputa política intensa, seria razoável imaginar que o empoderamento da sociedade civil pode paralisar as ações cujos resultados não sejam imediato e concreto. A investigação sobre essas afirmações é fundamental para um debate qualificado os limites do empoderamento dos funcionários públicos e das sanções da sociedade, não apenas no ato de solicitar informações como também de contestar as ações *per se*.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M. *Corrupção: ensaios e críticas*. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.

DAHL, Robert A.. *Sobre a democracia*. Editora UnB. Brasília, 2001

_____ *Polyarch: participation and opposition*. Yale University press, 1971.

D'ARAUJO, Maria Celina. *CAPITAL SOCIAL*. Coleção passo a passo. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2003.

IBOPE. *Cai a confiança dos brasileiros nas instituições*. Sítio do IBOPE in. <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> em 02/ago/2013 acessado em 17/08/2014

SCHEDLER, Andreas. *¿Que és la rendición de cuentas?* In. Cuadernos de transparência 03. IFAI, 1999.

MOISÉS, José Álvaro. *A desconfiança nas instituições democráticas*. In. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março de 2005, p. 33-63.

NOBRE, M. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In: COELHO, V. S. & NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. pp. 21-40.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In. AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M. *Corrupção: ensaios e críticas*. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2008.

PETTIT, P. *Republican theory and political trust*. In: BRAITHWAITE, V.; LEVI, M. (Eds.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

SANCHEZ, Oscar A. *O poder burocrático e o controle da informação*. *Revista Lua Nova* nº 58, 2003

SANCHEZ, Oscar A.; ARAÚJO, Marcelo. A Controladoria como um modelo integrado de controle para as organizações do setor público. In. BIASON, Rita de C. Temas de corrupção política. Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção (CEPC/Unesp) São Paulo, Balão Editorial, 2012.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHECK, Mark S. Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions. W.W.NORTON & COMPANY, 1999.

USLANER, E. M. Volunteering and Social Capital: How Trust and Religion Shape Civic Participation in the United States. In: DEKKER, P.; USLANER, E. M. (eds.). Social Capital and Participation in Everyday Life. London and New York: Routledge, 2001.

WARREN, M. E. Democracy and association. Princeton: Princeton University Press, 2001.