

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Accountability e desenho institucional:** um “ponto cego” no direito público brasileiro

**Accountability and institutional design:** a blind spot in brazilian public law

Danielle Hanna Rached

# Sumário

<b>PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>17</b>
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS .....</b>	<b>18</b>
<b>UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS .....</b>	<b>20</b>
William H. Clune III	
<b>EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>83</b>
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
<b>PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>105</b>
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19 .....</b>	<b>121</b>
<b>LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA .....</b>	<b>123</b>
Miriam Wimmer	
<b>EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19 .....</b>	<b>144</b>
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
<b>COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL .....</b>	<b>169</b>
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY .....</b>	<b>188</b>
<b>ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>190</b>
Danielle Hanna Rached	
<b>ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO .....</b>	<b>211</b>
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

<b>O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL .....</b>	<b>243</b>
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE .....</b>	<b>266</b>
<b>A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS” .....</b>	<b>268</b>
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
<b>AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO .....</b>	<b>283</b>
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
<b>SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....</b>	<b>301</b>
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
<b>5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE .....</b>	<b>318</b>
<b>REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS .....</b>	<b>320</b>
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
<b>“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....</b>	<b>343</b>
Marcela Mattiuzzo	
<b>DAS ACEPTÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>371</b>
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
<b>PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”? .....</b>	<b>395</b>
Vinicius Ferreira Baptista	
<b>A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>419</b>
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
<b>ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS .....</b>	<b>433</b>
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
<b>ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES .....</b>	<b>451</b>
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

<b>TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?</b> .....	<b>471</b>
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
<b>EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL</b> .....	<b>496</b>
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
<b>ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA</b> .....	<b>520</b>
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
<b>PARTE 2: TEMAS GERAIS</b> .....	<b>549</b>
<b>A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL</b> .....	<b>551</b>
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
<b>GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?</b> .....	<b>571</b>
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
<b>EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE</b> .....	<b>595</b>
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
<b>COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS</b> .....	<b>621</b>
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
<b>DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR</b> .....	<b>655</b>
Sthéfano Bruno Santos Divino	
<b>QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO</b> .....	<b>690</b>
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
<b>A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA</b> .....	<b>711</b>
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

# Accountability e desenho institucional: um “ponto cego” no direito público brasileiro\*

## Accountability and institutional design: a blind spot in brazilian public law

Danielle Hanna Rached\*\*

### Resumo

O objetivo do presente artigo é propor uma base mais sólida ao conceito de *accountability*, que seja mais adequada para disciplinar seu uso, especialmente por parte da literatura jurídica, o que pode ser alcançado, metodologicamente, com base na mobilização de um conceito minimalista para a abordagem, tanto normativa quanto empírica, deste fenômeno. Clareza conceitual é fator indispensável para esclarecer termos genéricos e multifacetados como *accountability*.

**Palavras-chave:** *Accountability*. Conceito. Legitimidade.

### Abstract

The goal of this article is to propose a more solid basis for the concept of accountability and to discipline its use, particularly by the legal research, which can be methodologically achieved from the mobilization of a minimalist concept of accountability for a normative and an empirical analysis of this phenomenon. Conceptual clarity is an indispensable factor in clarifying generic and multifaceted terms such as accountability.

**Keywords:** Accountability. Concept. Legitimacy.

## 1 Introdução

O conceito de *accountability*<sup>1</sup> está na ordem do dia. Está presente nos debates mais sofisticados da Teoria Democrática e é cada vez mais reivindicado como uma possível ferramenta de aprimoramento de autoridades, domésticas ou internacionais.

<sup>1</sup> Como não há, na língua portuguesa, palavra que reflita exatamente a expressão *accountability*, em geral associada a uma combinação de prestação de contas e responsabilização, preferi utilizar o termo em inglês neste texto. Em alguns parágrafos, quando cabível, “prestação de contas” ou “responsabilização” serão usadas como expressões sinônimas, ainda que não tenham a mesma abrangência semântica do termo em inglês. A opção por adotar a expressão estrangeira tem sido uma convenção terminológica não só na literatura das ciências sociais brasileiras, mas também em outras línguas não anglofônicas (como espanhol, alemão e italiano).

\* Recebido em 02/05/2020

Aprovado em 25/10/2020

As ideias apresentadas neste artigo foram originariamente delineadas em minha tese de doutorado defendida na Universidade de Edimburgo, Escócia, em 2013, “The International Law of Climate Change and Accountability”. Neste artigo, sintetizo parte do argumento sobre o tema ao trazer alguns referenciais teóricos ali utilizados.

\*\* Professora da FGV Direito Rio. E-mail: danielle.rached@fgv.br

Por estar impregnado de usos retóricos, no entanto, o termo redonda, frequentemente, num *slogan* esvaziado de significado que comporta toda e qualquer qualidade desejável (institucional, processual ou pessoal) em órgãos ou agentes políticos.<sup>2</sup> A superficialidade do senso comum nos permite dizer muito pouco sobre as possíveis configurações e as funções que *accountability* pode desempenhar. Sua confiabilidade e operacionalidade parecem “ameaçadas pela sua popularidade”.<sup>3</sup>

Neste artigo, avançando na resolução desse **problema**, procuro estipular um conceito minimalista de *accountability*, isto é, um conceito nuclear, suficientemente abrangente para compreender diferentes tipos de relações de poder. Não defendo que esta é a única definição tampouco a definição mais adequada do termo. Minha **hipótese** é a de que a abordagem minimalista permite maior abrangência denotativa do conceito, especialmente em comparação às alternativas maximalistas.

O **objetivo** deste artigo é, portanto, firmar uma base mais sólida do conceito de *accountability* e disciplinar seu uso, especialmente por parte da literatura jurídica, o que, de acordo com o meu argumento, pode ser alcançado, **metodologicamente**, com base na mobilização de um conceito minimalista para a abordagem, tanto normativa quanto empírica, deste fenômeno. Para tanto, abordarei, nas próximas seções, os seguintes tópicos.

A próxima seção (seção 2) distingue *accountability* política e extrapolítica e avança a estrutura básica de qualquer regime de *accountability*. Embora regimes de *accountability* políticos e extrapolíticos compartilhem uma estrutura comum, o artigo se preocupa, principalmente, com as maneiras pelas quais as autoridades políticas podem ser responsabilizadas.

A seção 3 aponta as *dimensões* fundamentais da *accountability* política, isto é, os ângulos descritivos que nos ajudam a decodificar e a desenhar um mapa analítico de qualquer relação de poder.

Finalmente, a seção 4 define as principais funções que *accountability* política deve desempenhar. A seção foca na perspectiva normativa do conceito de *accountability* e, mais importante, nas tensões ocasionais que podem surgir.

Da seção 2 à seção 4, portanto, podemos ver uma série de distinções que culminam em uma imagem mais detalhada do conceito de *accountability*. Há um “fio condutor” que mantém essas seções interligadas: do conceito de *accountability* e de suas dimensões descritivas, percebemos que *accountability* significa somente que há um elo entre dois agentes. É apenas com o esclarecimento das funções de *accountability* que começamos a entender quando e por que *accountability* é um atributo desejável e por que deve ser promovido.

Este artigo, portanto, pretende capturar a “dimensionalidade complexa” de *accountability*.<sup>4</sup> A distinção entre *dimensões* e *funções*, e uma imagem clara de como esses elementos se relacionam são etapas essenciais para compreender reformas institucionais bem pensadas em nome de *accountability*.

<sup>2</sup> STEWART, R. B. Accountability, participation, and the problem of disregard in global regulatory governance. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE INTERNATIONAL LEGAL THEORY COLLOQUIUM, 2008, Nova York. *Papers...* Nova York: New York University, 2008. p. 3.

<sup>3</sup> Dubnick, M. Seeking salvation for accountability. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, 2002, Washington. *Papers...* Washington: American Political Science Association, 2002. p. 1.

<sup>4</sup> De acordo com Schmitter, o conceito de *accountability* não pode ser capturado por uma só variável, em decorrência de sua ‘dimensionalidade complexa’. No original: “accountability cannot be captured by a single variable due to its ‘complex dimensionality’”. SCHMITTER, A. Real-existing democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007. p. 19.

## 2 Accountability política e extrapolítica

*Accountability* não é, por definição, restrita à política, não importa como política seja concebida.<sup>5</sup> Ele transcende o domínio da ação coletiva e permeia as relações sociais de maneira mais ampla e profunda.<sup>6</sup> Deve-se estar atento às formas extrapolíticas de *accountability*, a fim de entender o que *accountability* compartilha com a forma política e o que é distinto desta última.<sup>7</sup>

Existem vários tipos de *accountability* extrapolítica.<sup>8</sup> *Accountability* cultural ou social é provavelmente a mais difícil de perceber e diagnosticar. Quando ativistas feministas, por exemplo, reclamam do “fracasso da cultura em responsabilizar os homens”,<sup>9</sup> elas não pedem necessariamente uma sanção para corrigir os erros supostamente cometidos por homens. O protesto delas é mais profundo. Trata-se das maneiras mais difusas e sutis pelas quais uma cultura supostamente tendenciosa reduz a autonomia das mulheres para levar suas próprias vidas. A demanda por *accountability*, nesse sentido, pretende desvendar e desafiar as fontes de normatividade social, bem como as maneiras informais pelas quais os padrões de comportamento são furtivamente decretados e aplicados de maneira potencialmente opressiva. Os mecanismos de *accountability*, portanto, seriam essenciais para uma sociedade mais igualitária.<sup>10</sup>

*Accountability* surge, ainda, em outros cenários extrapolíticos. Profissionais, por exemplo, podem ser chamados a prestar contas à luz de como exercem seus conhecimentos em relação a seus pares e leigos.<sup>11</sup> Advogadas, engenheiras ou médicas tomam decisões técnicas cuja adequação suas respectivas clientes ou pacientes têm capacidade limitada de julgar. Ainda assim, isso não impediria que pacientes e clientes tivessem o direito de exigir uma justificativa para as escolhas que foram feitas, bem como de se posicionar sobre

<sup>5</sup> A exceção seria um regime totalitário distópico, onde nada é deixado de fora da esfera política. Aqui o “extrapolítico” é inconcebível porque a cultura política não possui nenhum critério para excluir algo do reino da política.

<sup>6</sup> MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 131.

<sup>7</sup> Mashaw aponta para a importância da estrutura comum de *accountability* quando alerta, por exemplo, contra o exagero das diferenças existentes entre os dois tipos de *accountability*. MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 130. Philp também se preocupa em distinguir as partes essenciais, constitutivas ou necessárias do conceito de *accountability*, separando-as dos componentes contingentes e suplementares desse conceito. PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 48.

<sup>8</sup> “Extrapolítico” não deve ser equiparado a “não político” ou “anti-político”, como se algumas questões estivessem sempre e necessariamente fora de quaisquer limites da política, supostamente essenciais. Como a esfera da política flutua, algumas questões que hoje são extrapolíticas podem ser politizadas amanhã e vice-versa. Ian Shapiro avança neste ponto ao alegar que a política “não está em lugar algum”, ao mesmo tempo e que “está em qualquer lugar”. Para o autor, os limites da política “não estão em lugar algum, pois não há um domínio político específico, de modo que a política “está em toda parte, porque nenhum domínio da vida social está imune a relações de conflito e poder.” No original: “politics is both nowhere and everywhere: they are nowhere in that there is no specifiable political realm; [...] Politics are everywhere, however, because no realm of social life is immune from relations of conflict and power.” SHAPIRO, I. *Optimal deliberation?*. *The Journal of Political Philosophy*, n. 10, 2002. p. 206.

<sup>9</sup> DINES, G.; MURPHY, W. *SlutWalk is not sexual liberation*. *The Guardian*, Londres, 08 maio 2011. Exemplo disso é a identificação de Stuart Mill da falta de controle suficiente sobre a conduta dos homens em relação às mulheres: “Não há controle senão o de opinião, e esses homens em geral não estão ao alcance de nenhuma opinião, exceto a de homens como eles.” (“There is no check but that of opinion, and such men are in general within the reach of no opinion but that of men like themselves.”) MILL, J. S. *The subjection of women (1869)*. In: *Collected Works of John Stuart Mill*. Toronto: University of Toronto, 1984. v. 21.

<sup>10</sup> Em um sentido normativo mais geral, prestar contas aos outros pode ser vista como uma característica central da vida moral. Cf. DUBNICK, M. *A moral being is an accountable being: Adam Smith and the ethical foundations of accountable governance*. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 68, 2010, Chicago. *Papers...* Chicago: University of Chicago, 2010.

<sup>11</sup> Onora O’Neill levanta essa questão, preliminar à indicação de soluções que combinam confiança (“trust”) e confiabilidade (“trustworthiness”): “em áreas de especialização e conhecimento concentrados, incluindo medicina, ciência e biotecnologia, como pacientes, cidadãos ou clientes inexperientes podem julgar os especialistas?”. No original: “In areas of concentrated specialization and expertise, including medicine, science and biotechnology, how then can inexpert patients, citizens or customers judge the experts?” O’NEILL, O. *Autonomy and trust in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2004. p. 118. Thompson também aponta, por exemplo, para o papel da colegialidade na responsabilidade profissional THOMPSON, D. *Restoring responsibility: ethics in government, business, and healthcare*. Cambridge: Cambridge University, 2004. p. 59.

a aceitabilidade e a precisão de tais escolhas. Além disso, sua reputação em relação aos colegas pode ser um fator decisivo para o sucesso profissional e a satisfação pessoal.

As empresas podem ser chamadas a prestar contas de como suas ações afetam a vida de seus clientes, funcionários ou sociedade em geral; por como esses produtos são fabricados e anunciados; para quais padrões de consumo são incentivados; por como seus funcionários são tratados e como suas instalações são construídas ou, mais amplamente, como seu dinheiro é gasto e como seus investimentos são direcionados. As respostas a todas essas perguntas afetam diferentes grupos sociais que desejam ou merecem ter uma opinião sobre as decisões que, de uma maneira ou de outra, também os interessam.<sup>12</sup>

*Accountability* cultural, profissional ou corporativa compartilham algo em comum. Em todos esses casos, há uma divisão entre um agente que toma decisões e outro que sofre o impacto ou tem algum interesse nessas decisões. Existe, portanto, uma divisão do trabalho entre dois polos. *Accountability* é uma qualidade que pode ou não permear o relacionamento entre os dois grupos. Ele existe onde o tomador de decisão (o *power-holder*) tem a obrigação ou é efetivamente impelido a prestar contas e onde os sujeitos afetados pelas decisões (o *account-holder*) têm o direito ou são capazes de exigir uma prestação de conta pelas ações (ou inações) do tomador de decisão.<sup>13</sup>

Consequentemente, *accountability* monitora, ou até mesmo compensa essa divisão do trabalho, restringindo, em graus variados, a autonomia do tomador de decisão. O comportamento dos tomadores de decisão, portanto, está longe de ser ilimitado. Considerações exógenas precisarão ser levadas em consideração em suas decisões, o que interfere nas próprias decisões.

*Accountability* gira em torno de um detentor do poder e do seu “companheiro” (*significant other*, na expressão de Bovens).<sup>14</sup> Esse companheiro é relevante na medida em que possui a capacidade de exigir que o detentor do poder forneça uma explicação de sua conduta, de gerar, para usar novamente a frase de Bovens, um “encontro discursivo reflexivo”.<sup>15</sup> É reflexivo, pois permite que o agente se volte para dentro e encontre uma justificativa para seus atos; é discursivo porque o agente também precisa se manifestar e expressar essa justificativa de forma pública e inteligível, a fim de iniciar uma conversa; e, além disso, inicia um encontro não arbitrário na medida em que existe algum tipo de vínculo que liga os dois agentes. Em suma, esse encontro equivale a “um processo contínuo de prestar e receber contas”.<sup>16</sup>

Por mais diversas que possam ser as relações de *accountability*, e apesar de suas particularidades, há estrutura analítica central que informa todos os exemplos acima. Essa estrutura pode ser delimitada por um conjunto de perguntas descritivas rudimentares: quem responde a quem? Para quê e com base em quais parâmetros? Como? Sob pena de quais consequências?<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Um exemplo de como uma empresa se torna responsável perante investidores e acionistas foi a estreia do Facebook no mercado financeiro, abrindo seu capital: “Gostemos ou não, o Facebook agora será responsável perante muitas pessoas que não compartilham dos seus valores” (“Whether it likes it or not, Facebook will now be accountable to a lot of people who do not share its values”). STONE, B. Facebook, Wall Street: friends with benefits. *Businessweek*, Nova York, 1 fev. 2012.

<sup>13</sup> Onora O’Neill delinicia a estrutura formal que todas as relações de *accountability* compartilham: “Sistemas de *accountability* são altamente diversificados, mas eles possuem uma estrutura formal em comum. Eles definem, assinalam e ajudam a efetivar obrigações de segunda ordem de prestar contas pela performance (ou não-performance) das obrigações primárias ou de primeira ordem”. No original: “Systems of accountability are highly varied, but they have a common formal structure. They are used to define, assign and help enforce second-order obligations to account for the performance (or non-performance) of primary or first-order tasks or obligations.” O’NEILL, O. *Rethinking informed consent in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2007. p. 167.

<sup>14</sup> Para Bovens: “Explanations and justifications are not made in a void, but vis-à-vis a significant other”. BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 951.

<sup>15</sup> De acordo com Bovens, *accountability* designa um encontro discursivo e reflexivo entre os dois agentes (“a reflective discursive encounter between accountant and accountee”). BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 953.

<sup>16</sup> DUBNICK, M. A moral being is an accountable being: Adam Smith and the ethical foundations of accountable governance. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 68, 2010, Chicago. *Papers...* Chicago: University of Chicago, 2010. p. 5.

<sup>17</sup> MASHAW, J. L. Political accountability in ‘real-existing’ democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute*

A primeira pergunta traz à tona quem são os detentores de poder e os sujeitos que sofrem os efeitos deste poder.<sup>18</sup> A segunda pergunta especifica o objeto e os parâmetros de julgamento, ou seja, os atos de poder que estão expostos a esse regime (afinal, os detentores de poder podem não ser responsáveis por atos que não estão relacionados ao exercício desse poder). A terceira estabelece o procedimento de um regime de *accountability*. A quarta, finalmente, prescreve as consequências que se seguirão.

A singularidade de regimes de *accountability* políticos refere-se ao tipo de poder em jogo, ou seja, o poder político, aos sujeitos aos quais o exercício desse poder é direcionado — os membros de uma comunidade política - e à questão que está sendo considerada — o interesse geral, o bem comum ou algo semelhante.<sup>19</sup> As decisões tomadas nesta esfera são vinculantes e feitas em nome da sociedade. As decisões coletivas baseadas no *pedigree* político geram um dever de obediência cuja aplicabilidade não depende do endosso individual ao conteúdo de cada decisão. A eficácia de tais decisões coletivas, como acontece com a política, pressupõe um senso de confiança e associação.<sup>20-21</sup> Por mais complicadas que sejam as fronteiras que separam os regimes de *accountability* políticos dos extrapolíticos, vale a pena traçar a linha divisória entre os dois. No entanto, isso não significa que sua estrutura relacional seja substancialmente diferente.<sup>22</sup> Muito pelo contrário: no que diz respeito à estrutura, *accountability* política e extrapolítica têm muito em comum.

Em resumo, há um regime de *accountability* quando os detentores do poder têm seu poder limitado pelas expectativas, instruções ou participações de um ou vários agentes externos.<sup>23</sup> Eles são obrigados a prestar contas pelo que fizeram ou deixaram de fazer. Essa definição rudimentar, com certeza, ainda está longe de responder a um ponto essencial deste artigo. Por exemplo, alguém poderia argumentar que tal definição é ainda muito vaga para enfrentar os debates contemporâneos sobre déficits e lacunas de regimes de *accountability* nos planos nacional ou internacional.<sup>24</sup> Esse esboço de definição também não tem a pretensão de exaurir o que poderia ser a noção completa de *accountability*. Afinal, dificilmente existe um poder absolutamente ilimitado, político ou não, e algumas formas de *accountability* podem ser espúrias e nada admiráveis.<sup>25</sup>

---

*Papers*, 2007, e STEWART, R. B. Accountability, participation, and the problem of disregard in global regulatory governance. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE INTERNATIONAL LEGAL THEORY COLLOQUIUM, 2008, Nova York. *Papers*... Nova York: New York University, 2008.

<sup>18</sup> Os dois polos de um relacionamento de prestação de contas, de acordo com uma terminologia comum, são o detentor do poder (“power holder”) e quem está sujeito a esse poder (“account holder”). KEOHANE, R. Global governance and democratic accountability. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. *Taming globalization: frontiers of governance*. Hoboken: Wiley, 2003. p. 130. O contraste, no entanto, é um pouco enganador. Insinua que o primeiro detém o poder às custas do segundo. Atores sem poder, no entanto, não podem ser titulares de *accountability*. Certamente, os dois tipos de atores são capacitados de maneiras distintas. O relacionamento pode ser assimétrico. Ainda assim, é possível construir um relacionamento adequado, dotando de poder um ator anteriormente sem poder (por mais moderado ou insuficiente que esse “novo” poder seja). Neste artigo, continuarei a usar os termos “detentor do poder”, e “sujeito ao poder” ou “account-holder” no outro lado da equação. Mas isso, novamente, não significa que os sujeitos ao poder também não sejam “detentores de poder”.

<sup>19</sup> “Interesse geral” é reconhecidamente uma definição bastante vaga e inevitavelmente volátil no domínio da política, mas é adequada para os propósitos deste artigo. O “bem comum”, o “bem coletivo” ou o “bem público”, sem qualificação adicional, não seriam expressões comparativamente melhores, porque diferentes tradições de pensamento e diferentes momentos da história política liam esses conceitos de maneiras diferentes.

<sup>20</sup> A ideia de que uma política pública específica está por trás de um regime de *accountability* político fica mais complicada quando a própria existência dessa política pública é contestável, como acontece no plano supranacional de governança.

<sup>21</sup> Sobre o “senso de confiança” (“sense of trust”) como pré-condição para um regime de *accountability* significativo, v. PHILP, M. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 46.

<sup>22</sup> Os limites podem realmente ser mais porosos do que as classificações estritas sugerem. Mashaw enfatiza a permeabilidade entre os diferentes regimes de prestação de contas, que “são fluidos e misturam-se uns com os outros”, a despeito das diferenças de gênero entre governança pública, mercado e responsabilidade social. MASHAW, J. L. Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 127.

<sup>23</sup> Como Schmitter afirma, o ciclo normal de *accountability* (the “ordinary cycle of accountability”) se dá em torno do intercâmbio de informações, justificações e decisões (“exchanges of information, justification and judgment”). SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, n. 15, 2004. p. 47.

<sup>24</sup> BOVENS, M. et al. Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, n. 86, 2008. p. 227.

<sup>25</sup> Schmitter menciona, por exemplo, os mecanismos de *accountability* que podem existir em califados autocráticos, ditaduras militares ou ainda em monarquias absolutas. SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, n. 15,

### 3 As dimensões de *accountability* política

As questões estruturais apresentadas na seção anterior especificam uma maneira de visualizar as dimensões de regimes de *accountability* políticos (ou, de fato, de qualquer relação de poder): os sujeitos, o objeto, seus parâmetros substantivos de julgamento, o procedimento e as consequências decorrentes desta relação. Nesta seção, explico essas seis dimensões. Tal lista certamente não é exaustiva. O objetivo, no entanto, é ganhar sistematicidade e agrupar as propriedades de relações de *accountability* que ainda estão fragmentadas na literatura especializada.

Todo regime de *accountability* tem uma densidade distinta. Dependendo de como suas dimensões são configuradas, os regimes podem variar entre configurações mais espessas e mais finas. Os modos mais espessos e mais finos, como veremos, implicam não apenas que os detentores de poder podem se sentir mais ou menos constrangidos, mas também que eles serão envolvidos em regimes mais ou menos complexos, mais ou menos institucionalizados e formais.

A **primeira dimensão** tenta capturar o nível de formalidade de um regime de *accountability*. Essa é uma dimensão essencial que permeia e molda todas as outras.<sup>26</sup> Qualquer relação de poder será mais ou menos formal e legalizada. Isso significa que normas gerais e previamente promulgadas podem regular cada uma das dimensões listadas abaixo, atribuir um status oficial aos agentes e especificar sua respectiva autoridade e competência. As relações de *accountability* podem se beneficiar das qualidades do Estado de direito para se tornarem mais estáveis e previsíveis.<sup>27</sup>

Esse ângulo jurídico demanda uma cautela extra. Seria errôneo equiparar regimes de *accountability* políticos e extrapolíticos à presença ou ausência do direito. O direito é apenas um dos vários meios institucionais possíveis de promover tais regimes. Normas e instituições jurídicas são comumente usadas para promover regimes de *accountability* corporativo, profissional ou de pais e mães, bem como para promover regimes de *accountability* políticos. O direito, no entanto, não esgota seu potencial nem captura ferramentas informais ou menos sujeitas a regras que também podem operar dentro de cada um desses regimes. Isso explica por que a oposição categórica entre *accountability* política e jurídica, proposta por algumas tipologias, pode ser enganosa.<sup>28</sup>

---

2004. p. 48. Mashaw também indica um “modelo monárquico de *accountability*” (“monarchical model of *accountability*”): “Os funcionários prestavam contas ao monarca e o monarca a Deus. Sabemos pouco sobre como Deus prestava contas, mas os monarcas desenvolveram rapidamente sistemas rudimentares de prestação de contas.”. No original: “Officials were accountable to the monarch and the monarch to God. We know little about how God kept his accounts, but monarchs rapidly developed rudimentary systems of auditing.” MASHAW, J. L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal *accountability*. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a. p. 155.

<sup>26</sup> Schmitter, por exemplo, é cético em relação às formas não institucionalizadas: “Por mais complexa que seja, a *accountability* política deve ser institucionalizada para que ela funcione efetivamente. Isso significa que ela deve ser incorporada a um conjunto de regras mutuamente compreendidas e pré-estabelecidas.”. No original, “However complex it may be, political *accountability* must be institutionalized if it is to work effectively. This means that it has to be embedded in a mutually understood and pre-established set of rules.” SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of *accountability*. *Journal of Democracy*, n. 15, 2004. p. 48.

<sup>27</sup> A literatura convencional sobre o Estado de direito explica quais são essas qualidades básicas. Ver, por exemplo, FULLER, L. *The morality of law*. New Haven: Yale University, 1968, e MACCORMICK, N. The ethics of legalism. *Ratio Juris*, n. 2, 1989. O’Neill, no entanto, fornece exemplos significativos para mostrar que definir o grau ideal de formalização é um esforço controverso: “A formalização tem vantagens que são constantemente mencionadas por seus defensores: clareza mútua de expectativas, metas de desempenho claras, parâmetros de desempenho definidos, *accountability* aprimorada. Mas também existe o risco de procedimentos mais formalizados aprofundarem a desconfiança que procuram remediar.”. No original: “Formalization has advantages that are constantly mentioned by its advocates: mutual clarity of expectations, clear performance targets, defined benchmarks of achievement, enhanced *accountability*. But there is also the danger that more formalized procedures may deepen the distrust they seek to remedy.” O’NEILL, O. *Autonomy and trust in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2004. p. 130.

<sup>28</sup> Essa dicotomia é proposta por Ferejohn. FERREJOHN, J. *Accountability in a global context*. *Institute for International Law and Justice Working Paper*, n. 2007/5. Nova York: New York University, 2007. v. 1. Evito seguir esse contraste entre *accountability* política (eleição) e *accountability* jurídica (decisões judiciais), porque normas jurídicas disciplinam e institucionalizam tanto as eleições quanto a adjudicação judicial, ainda que de maneira diferente. Essa dicotomia corre o risco de subestimar tanto a presença do direito nas eleições quanto a presença de elementos extrajudiciais na adjudicação. Parece-me, portanto, que essa dicotomia acaba por

A **segunda dimensão** diz respeito a uma metáfora espacial tradicional. Ela diz como a relação de poder entre dois agentes se materializa ao longo de linhas horizontais ou verticais. O ângulo vertical é o mais típico da literatura sobre *accountability*. Substancialmente, *accountability* vertical é caracterizada por alguma assimetria de poder entre aqueles que detêm o poder (*power-holder*) e os que são afetados pelo uso do poder (*account-holder*). O ângulo vertical pode ser executado de cima para baixo, quando o *account-holder* delega o poder ao *power-holder* (em uma relação conhecida como “agente-principal”) ou pode ser executado de baixo para cima, quando *power-holder* é responsabilizado por aqueles que estão vinculados por suas decisões ou de alguma forma sofrem o impacto de suas decisões. O mesmo ator pode ser responsável nos dois sentidos de *accountability*.<sup>29</sup>

Além desse eixo vertical, também pode haver relações de *accountability* que ocorrem ao longo de uma linha horizontal (ou gradualmente menos vertical).<sup>30</sup> Isso pode ocorrer entre dois agentes que não estão vinculados por uma clara relação de autoridade no estilo “comando e controle”, nem por um dever irrestrito de obediência. A vinculação, nesse caso, é mais delicada e deriva mais de um compromisso cooperativo à luz da dependência mútua entre os agentes. Examinando-o ainda mais, uma relação de *accountability* horizontal pode ser unidirecional se, apesar da horizontalidade, apenas um dos sujeitos for realmente responsabilizado pelo outro, ou bidirecional, se houver uma obrigação recíproca para levar em consideração as decisões que um dos sujeitos toma. “Freios e contrapesos” e suas diversas ferramentas internas para controle e cooperação mútuos são exemplos clássicos desse tipo bidirecional horizontal, em que um único agente é, ao mesmo tempo, *power-holder* e *account-holder*.<sup>31</sup>

Um regime de *accountability* também pode ser marcado por demandas de “expertise”. Por meio dessa **terceira dimensão**, deve-se perceber se os sujeitos possuem conhecimentos especiais, isto é, se são tecnocratas e, portanto, decidem com base em premissas reputadas objetivas, imparciais e universalizáveis.<sup>32</sup> Quatro figuras podem surgir entre *power-holder* e *account-holder*: (i) ambos são especialistas, o que levaria a um relacionamento estritamente tecnocrático de prestação de contas;<sup>33</sup> (ii) ambos são agentes leigos e não

---

obscurecer ao invés de esclarecer.

<sup>29</sup> Isso se aproxima da tipologia proposta por Keohane. KEOHANE, R. Global governance and democratic accountability. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. *Taming globalization: frontiers of governance*. Hoboken: Wiley, 2003. Por um lado, a *accountability* seria interna, com base em um ato de delegação, autorização e apoio superiores; por outro, seria externo, baseado na participação daqueles que suportam o impacto das decisões. Keohane e Grant reformulam ligeiramente a dicotomia em “delegação” vs. “participação”. KEOHANE, R.; GRANT, R. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, n. 99, 2005. O Banco Mundial é um exemplo dos dois sentidos de *accountability* (“downstream” e “upstream”) operando simultaneamente em uma mesma instituição.

<sup>30</sup> Uma percepção mais sensível da “fenomenologia da autoridade” indica que um modelo piramidal de cima para baixo geralmente perde parte do fenômeno. Mashaw lembra esse importante aspecto das relações de poder quando afirma que hierarquias burocráticas, por exemplo, em vez de simples pirâmides, operam através de “redes densas” de influência e persuasão. MASHAW, J. L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a. p. 123.

<sup>31</sup> O conceito de *accountability* horizontal foi crucial para G. O'Donnell destacar o que as democracias genuinamente representativas possuem que falta às “democracias delegadas”: “as democracias delegadas se baseiam na premissa de que quem ganha a eleição para a presidência tem o direito de governar como ele ou ela acha conveniente, limitada apenas pelos fatos difíceis das relações de poder existentes e por um mandato constitucionalmente limitado.” As espécies de “democracias delegadas”, por terem apenas o tipo vertical, ficam aquém das democracias consolidadas: “nas democracias institucionalizadas, a *accountability* é executada não apenas verticalmente, tornando os atores eleitos responsáveis perante as urnas, mas também horizontalmente, em uma rede de poderes autônomos (ou seja, outras instituições) que possam questionar e, eventualmente, punir maneiras impróprias de cumprir as responsabilidades de um determinado ator. No original: “delegative democracies rest on the premise that whoever wins election to the presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit, constrained only by the hard facts of existing power relations and by a constitutionally limited term of office. [...] In institutionalized democracies, accountability runs not only vertically, making elected officials answerable to the ballot box, but also horizontally, across a network of relatively autonomous powers (i.e., other institutions) that can call into question, and eventually punish, improper ways of discharging the responsibilities of a given official.” O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, n. 5, 1994. p. 99.

<sup>32</sup> Para esse ponto, ver BOVENS, M. *et al.* Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, n. 86, 2008, e SHAPIRO, M. Deliberative, independent technocracy v. democratic politics: will the globe echo the EU?. *Law and Contemporary Problems*, n. 68, 2005.

<sup>33</sup> Essa modalidade pode ser praticada, por exemplo, dentro de um corpo tecnocrático, no qual existe uma divisão hierárquica do trabalho.

técnicos;<sup>34</sup> (iii) o *power-holder* é um especialista, enquanto o *account-holder* não;<sup>35</sup> (iv) o *power-holder* é leigo, enquanto o *account-holder* é um especialista, configurando uma espécie de regime de tutela.<sup>36</sup>

A **quarta dimensão** revela se existem critérios explícitos por meio dos quais o desempenho dos detentores de poder será avaliado. Espera-se, de modo geral, que os detentores de poder desempenhem um papel bastante específico. O desempenho desta tarefa pode ser acompanhado por parâmetros e expectativas substantivas para avaliar o que foi entregue (o que pode estar relacionado à expertise ou não). A especificidade dos parâmetros pode variar e, portanto, fornecer ao detentor do poder diretrizes mais ou menos precisas sobre como seu desempenho será avaliado.

O rigor dos parâmetros molda diversos tipos de regimes de *accountability*. Quanto mais os parâmetros restringirem o comportamento do detentor do poder, menor será seu espaço para exercer discricionariedade. Quanto menos rigorosos forem tais parâmetros, mais discricionariedade terá o detentor do poder. Traçando uma linha imaginária, um regime de *accountability* pode ser reduzido, em uma extremidade, a uma relação entre os que “criam regras” e os que “seguem regras”. Nesse caso, a discricionariedade pode desaparecer (e, com ela, a própria ideia de *accountability*<sup>37</sup>). Se o regime de *accountability* não é uma questão de estrita conformidade com regras e parâmetros, de modo a tornar os *power-holders* “totalmente subservientes” aos *account-holders*, e se há o incentivo a um exercício consciente de julgamento, algum grau de agência para o *power-holder* deve ser preservado.<sup>38</sup> Como Philp sugere, em um polo haverá um “sistema baseado em conformidade”, estruturado em torno de um conjunto de incentivos ao cumprimento e ameaças contra o não cumprimento; no polo oposto, haverá um “sistema baseado em integridade”, que prioriza a agência em detrimento do cumprimento das regras e que depende da confiança.<sup>39</sup>

A **quinta dimensão** expõe o *modus operandi* de um regime de *accountability* ou, em outras palavras, seu grau de procedimentalização. Vários métodos de participação, investigação e contestação podem criar uma rede de restrições ao processo de tomada de decisões. A maneira como o *power-holder* é nomeado, avaliado ou mesmo destituído pelo *account-holder* pode ser regida por práticas e convenções mais ou menos consolidadas. O voto e o exercício de argumentação são dois mecanismos estereotipados que concretizam essa dimensão. Ao votar (ou simplesmente nomear), o *account-holder* pode colocar alguém ou, sem qualquer justificativa

<sup>34</sup> Isso pode ser visto na relação clássica de prestação de contas entre eleitores e representantes parlamentares eleitos, que geralmente é chamada de “*accountability* eleitoral”.

<sup>35</sup> Isso evoca a tensão tradicional entre tecnocracia e democracia, e pode ser vista, por exemplo, na relação entre tecnocratas reguladores e as pessoas impactadas por suas decisões. SHAPIRO, M. *Deliberative, independent technocracy v. democratic politics: will the globe echo the EU?*. *Law and Contemporary Problems*, n. 68, 2005. p. 34.

<sup>36</sup> Embora esse tipo possa parecer muito estilizado, ele se adapta ao nosso entendimento comum da relação entre um legislador (presumivelmente “leigo”) e um tribunal encarregado da revisão judicial da legislação (o “especialista constitucional”). Mesmo que alguém possa alegar que o legislador não deve estar menos preparado do que os juizes para lidar com questões jurídicas e constitucionais, como recorda a literatura crítica sobre a legitimidade da revisão judicial, é com base no pressuposto oposto que está fundamentado um dos principais argumentos a favor de a revisão judicial da legislação.

<sup>37</sup> Para Keohane, *accountability* se refere à agência, ou seja, os detentores de poder têm escolhas significativas a fazer, não apenas ordens superiores a seguir. Portanto, presumivelmente, relacionamentos genuínos de *accountability* estariam mais próximos do “agente de confiança” do que do relacionamento estrito entre superiores e subordinados. Keohane afirma: “entendido na linguagem do poder, um relacionamento de prestação de contas é um relacionamento no qual um ator faz uma afirmação normativa de que deveria ter influência sobre outro (sendo capaz de exercer de fato essa influência), e o ator sujeito à influência tenha significativa discricionariedade”. No original: “Cast in the language of power, an accountability relationship is a relationship in which an actor making a normative claim that it should have influence over another actor actually has such influence; and in which the actor subject to influence has significant discretion”. KEOHANE, R. *The concept of accountability in world politics and the use of force*. *Michigan Journal of International Law*, n. 24, 2002. p. 1125. Philp compartilha desse argumento: “Paradoxalmente onde a discricionariedade ou latitude do detentor do poder é eliminada, ele ou ela não tem nada a explicar ou justificar – nada para prestar contas!”. No original: “where the discretion or latitude of the office holder is eliminated in this way, he or she has nothing to explain or justify — nothing to account for!” PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 37.

<sup>38</sup> PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 43.

<sup>39</sup> Philp afirma: “confiamos nas pessoas para fazer as coisas por sua própria iniciativa e discricionariedade, e usamos a *accountability* para feedback e avaliação, mas a *accountability* é contrapartida dessa relação de confiança”. No original: “we trust people to do things under their own initiative and discretion, and we use accountability for feedback and evaluation, but the accountability is parasitic on that trust”. PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 41.

adicional, remover alguém de uma posição de poder. Por ter a oportunidade de argumentar e interrogar, o *account-holder* pode também expor desacordos que pressionam o *power-holder*, desencadeando uma espécie de deliberação entre os dois.<sup>40</sup> O *power-holder*, por sua vez, pode ter a obrigação de articular uma justificativa pública para cada decisão que tomar.<sup>41</sup> A qualidade da prestação de contas, que promove um regime de *accountability* seria, portanto, capaz de operar em duas direções: para o *account-holder*, como um direito de demandar e receber razões; para o *power-holder*, como um ônus premente.

Diferentes combinações de transparência e confidencialidade delineiam, em última análise, como os procedimentos de votação e o exercício de argumentação do *account-holder*, e a obrigação de justificação do *power-holder*, estabelecem o contexto para uma relação de *accountability* plausível.<sup>42</sup> A transparência dos procedimentos constitui uma pré-condição para desencadear um certo arranjo de *accountability*. No geral, autoridade transparente não é, por si só, responsável, ou para utilizar a expressão em inglês, *accountable*. No entanto, uma autoridade responsável não pode deixar de ser minimamente transparente.<sup>43</sup> Opacidade total e *accountability* não coincidem.

Finalmente, a **sexta dimensão** refere-se ao peso das consequências que resultam do exercício do poder. O poder conferido aos *account-holders* para sancionar os *power-holders* varia. A sanção é um conceito amplo

<sup>40</sup> Esses dois modos de controle nas mãos dos *account-holders* (o voto e o exercício da argumentação) podem ser analisados como a classificação entre “voice” e “exit” proposta por A. Hirschman (1980), *Voice e exit*, para Hirschman, são formas de um cliente protestar contra uma organização econômica. HIRSCHMAN, A. Exit, voice, and loyalty: further reflections and a survey of recent contributions. *Health and Society*, n. 58, 1980. Keohane também recorreu a essa distinção para exemplificar a prestação de contas do Mercado. KEOHANE, R. The concept of accountability in world politics and the use of force. *Michigan Journal of International Law*, n. 24, 2002. p. 1131. mas a analogia pode ser mais explorada no campo da política. Contudo, não se deve confundir essa classificação com a proposta de Ferejohn (2007). A proposta de Ferejohn considera que o exercício da justificação é um fardo que alguns detentores de poder não eleitos (especialmente juízes) precisam lidar e, nesse sentido preciso, como um padrão de raciocínio que melhoraria *accountability*. Ferejohn não enfatiza nenhum papel especial de fundamentação/justificação, como forma de os próprios *account-holders* desafiar os detentores de poder (que a “voz” de Hirschman implicaria). Essa ênfase, portanto, ignora um papel dialógico que o exercício da justificação pode desempenhar, como um mecanismo de responsabilização, e se concentra apenas em um ângulo monológico. FERREJOHN, J. Accountability in a global context. *Institute for International Law and Justice Working Paper*, n. 2007/5. Nova York: New York University, 2007. v. 1.

<sup>41</sup> A fundamentação, para Schedler, transformaria o poder monológico em dialógico, faria “ambas as partes conversarem” (“both parties speak”). Portanto, “opõe-se não apenas ao silêncio do poder (“mute power”), mas também a controles de poder unilateral e sem motivação (“unilateral speechless controls”) SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 15. Existe, para ele, apenas uma sobreposição parcial entre *accountability* (a alguém, com dever de prestar contas) e responsabilidade (por alguma coisa): “enquanto a *accountability* força o poder a entrar em diálogo, a noção de responsabilidade permite que o poder permaneça em silêncio”. No original, “while accountability forces power to enter into a dialogue, the notion of responsibility permits it to remain silent”. SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 19. A prestação de contas, portanto, vai além da “atribuição de responsabilidade” e compreende o ato de “prestar satisfações”.

<sup>42</sup> Schedler destaca a importância da transparência para a prestação de contas. A transparência confrontaria a “caixa preta da política” (“black-box of politics”) e a “opacidade do poder” (“opacity of power”). Ele também lembra, no entanto, que a política pode ter “domínios legítimos de sigilo”. SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 20. Ver também, no mesmo sentido, THOMPSON, D. *Restoring responsibility: ethics in government, business, and healthcare*. Cambridge: Cambridge University, 2004. p. 130.

<sup>43</sup> Seria enganoso entender a transparência como derivação da prestação de contas no mesmo nível analítico das demais derivações. Isso porque a transparência é realmente uma especificação da derivação processual: na maioria das vezes, uma especificação necessária do ponto de vista normativo, mas não do ponto de vista descritivo. Afinal, existem arranjos de *accountability* perversos que carecem de transparência e podem ser criticados por esse motivo, mas essa crítica não deve deixar de perceber a própria existência de *accountability*. O’Neill discute a insuficiência de pura transparência: “Como a transparência é apenas uma questão de divulgação ou disseminação, ela pode limitar o sigilo, mas falha em garantir transações comunicativas bem-sucedidas com outras pessoas”. E, mais tarde, ela conclui: “os atos de fala que não precisam se envolver com o público — como divulgar, distribuir, disseminar ou até publicar — não fornecem o suficiente para aqueles que buscam depositar ou recusar sua confiança”. No original: “since transparency is only a matter of disclosure or dissemination, it may limit secrecy, yet fail to ensure successful communicative transactions with others. [...] Speech acts that need not engage with audiences — such as disclosing, distributing, disseminating, or even publishing — do not provide enough for those who seek to place or refuse trust.” O’NEILL, O. *Rethinking informed consent in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2007. p. 178 e 180.

e compreende mecanismos com mais ou menos dentes. Alguns autores equiparam o poder de sancionar ao poder de remover alguém do cargo (um exemplo típico seria o poder dos eleitores de eleger ou deixar de reeleger seus representantes). Essa equação automática, porém, negligencia as maneiras mais sutis pelas quais o poder pode ser efetivamente sancionado e responsabilizado.

O poder de remover o *power-holder* é, provavelmente, o mais drástico, mas, de modo algum, é o único exemplo de sanção que pode existir. Sanções que ficam aquém da remoção total podem incluir formas de crítica, exposição pública e estigmatização, as quais podem comprometer o exercício do poder legítimo.<sup>44</sup> A diminuição da reputação, por exemplo, pode ser desastrosa para diversas organizações, como organizações internacionais, que em geral não possuem capacidade de implementar suas decisões por meio da força.<sup>45</sup>

Duras e mais suaves ou diretas e indiretas são dicotomias adequadas para exemplificar a variedade de sanções que podem existir. É importante considerar que uma “prestação de contas sem sanção não é uma verdadeira prestação de contas”.<sup>46</sup> Adotar essa máxima, no entanto, não implica reduzir sanção ao tipo mais severo. Por outro lado, perguntar se sanções brandas ou indiretas criam restrições efetivas ao *power-holder* é uma questão empírica diferente, ainda que relevante, cujas implicações devem ser abordadas separadamente em cada contexto.<sup>47</sup> Algumas sanções servirão, enquanto outras certamente não. Generalizações estariam sujeitas a falhas.<sup>48</sup> De qualquer forma, até que ponto a sanção é um “componente de definição” de um regime de *accountability* dependerá de como se define sanção.<sup>49</sup>

Essas são, em suma, as propriedades mínimas de um regime de *accountability*. Com essas seis dimensões em mãos, seremos capazes de não apenas responder de maneira mais completa e significativa ao conjunto de perguntas descritivas colocadas na seção anterior, mas também entrar em um debate normativo com mais ferramentas de análise. Sem esse mapa analítico, o observador pode não ir muito longe ao retratar e criticar arranjos tão complicados. Arquitetas institucionais têm uma tarefa importante: primeiro, identificar

<sup>44</sup> As sanções também podem incluir a redução do orçamento, a restrição da jurisdição, entre outras. FERREJOHN, J. *Accountability in a global context. Institute for International Law and Justice Working Paper*, n. 2007/5. Nova York: New York University, 2007. v. 1. Embora Keohane acredite que a sanção deve ser pressuposta por um relacionamento de *accountability*, ele tem uma abordagem flexível. Seu entendimento da *accountability* do Supremo Tribunal do exemplifica: “a reputação de determinados juizes aumenta e diminui, dependendo dessas avaliações. Para juizes da Suprema Corte dos Estados Unidos, uma crítica devastadora pode certamente constituir uma sanção.” Nas suas próprias palavras, “the reputations of particular justices rise and fall depending on these evaluations. For justices of the Supreme Court of the United States, a devastating critique of an opinion may surely constitute a sanction.” KEOHANE, R. The concept of accountability in world politics and the use of force. *Michigan Journal of International Law*, n. 24, 2002. p. 1134. Mashaw também reconhece a gama significativa de possíveis sanções: “as sanções variam da remoção ao simples descontentamento, ou talvez o ostracismo dos conselhos internos da elite dominante” (“sanctions range from removal to simple displeasure, or perhaps ostracism from the inner councils of the ruling elite”). MASHAW, J. L. Political accountability in ‘real-existing’ democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007. p. 121. Para Rubenstein, “má publicidade constitui uma sanção em si mesma” (“bad publicity constitutes a sanction in its own right”). RUBENSTEIN, J. Accountability in an unequal world. *The Journal of Politics*, v. 69, 2007. n. 626.

<sup>45</sup> Como os agentes significativamente destituídos de “potestas” e fortemente dependentes de “auctoritas” para serem obedecidos.

<sup>46</sup> Schedler problematiza esse “forte acoplamento” (“tight coupling”) entre *accountability* e sanção, e argumenta que, por mais fraca que seja, a *accountability* pode prosperar sem a devida sanção. SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 16-17.

<sup>47</sup> Rubenstein faz algumas considerações sobre a quantidade adequada de sanções: “a sanção não deve ser nem muito branda nem muito severa: se for branda demais, funcionará não como um impedimento eficaz, mas como um custo adicional que o detentor de poder deve suportar [...] se a sanção é muito severa, pode dissuadir os detentores de poder de assumir riscos que valem a pena.” No original, “the sanction must be neither too mild nor too severe: if is too mild it will function not as an effective deterrent, but rather as an additional cost that the power wielder must bear [...] If the sanction is too severe, it might dissuade power wielders from taking worthwhile risks.” RUBENSTEIN, J. Accountability in an unequal world. *The Journal of Politics*, v. 69, 2007. n. 620.

<sup>48</sup> Pode-se certamente tentar, como estratégia retórica, reivindicar o conceito de *accountability* para descrever e exigir configurações mais espessas. O risco de deslegitimação do conceito poderia ser evitado, se dele fossem excluídas as configurações muito finas. Mas, no que diz respeito à estrutura do conceito, parece coerente classificar como instâncias de *accountability* aquelas relações em que a sanção aplicável é muito leve.

<sup>49</sup> Para Philp, sanções não integram o núcleo do conceito de *accountability*. A perspectiva contrária, segundo Philp, “atrapalha o objeto da descrição” (“muddles the object of description”). PHILP, M. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 35.

cada peça em uma parafernália institucional; segundo, entender como cada peça será encaixada; finalmente, descobrir como calibrar cada uma dessas dimensões para promover as quatro *funções* normativas que os regimes de *accountability* devem desempenhar (conforme será explicado na próxima seção, constitucional, democrática, epistêmica e populista).

A tabela a seguir indica essas unidades elementares:

Figura 1 - As seis dimensões do conceito de *accountability*

Dimensões	Características
1. Formalidade	1. mais ou menos moldada por normas jurídicas
2. Vetores espaciais	2. vertical ou horizontal
3. Expertise	3. mais ou menos tecnocrático
4. Substância (output)	4. parâmetros para avaliar decisões
5. Procedimento (input)	5. ferramentas de interação entre os sujeitos
6. Sanções	6. mais ou menos severas, diretas ou indiretas

É possível trabalhar com esses ingredientes abstratos e especular sobre quais receitas gerariam regimes mais ou menos robustos. As dimensões oferecem uma imagem ampla de como as relações de poder são configuradas e como os *power-holders* podem ser constrangidos e responsabilizados.<sup>50</sup>

Quando pressionadas contra arranjos concretos complexos, essas categorias podem desmoronar. Abandonar essas categorias, no entanto, significaria rejeitar uma lente útil de análise, um ângulo sem o qual coisas importantes permaneceriam não ditas e soariam dificilmente plausíveis. Uma descrição confiável precede necessariamente uma prescrição competente, e esse é o papel que as dimensões exercem para as funções de *accountability*, que serão analisadas na próxima seção.

## 4 As funções (e disfunções) da *accountability* política

Instituições não são criadas para prestar contas.<sup>51</sup> De uma forma ou de outra, no entanto, é provável que prestem contas em algum momento. Se precisássemos de um conceito para nos ajudar a descrever minimamente um regime de *accountability*, as dimensões elaboradas na seção anterior seriam suficientes. No entanto, para obtermos uma tração normativa — ou seja para entendermos se um determinado arranjo de *accountability* é bom ou ruim, adequado ou insuficiente —, é preciso trabalhar com valores. Isso pressupõe, para começar, uma concepção de legitimidade política.<sup>52</sup> *Accountability* significa somente que há vínculo

<sup>50</sup> Mashaw, por exemplo, faz uma comparação entre “governança pública” (“public governance”) e *accountability* de “mercado” (“market accountability”), de uma maneira que, embora menos abrangente, ecoa as dimensões aqui sistematizadas. No primeiro tipo, as obrigações fluíam principalmente em uma direção (unidirecional). Também seriam formalizadas, estruturadas e coletivas. A responsabilidade de mercado, por sua vez, seria descentralizada, informal e individualizada, e compreenderia uma estrutura mais coordenada, baseada em obrigações mútuas. MASHAW, J. L. Political accountability in ‘real-existing’ democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007. p. 128.

<sup>51</sup> Como O’Neill argumenta, *accountability* é um fenômeno de segunda ordem. O’NEILL, O. *Rethinking informed consent in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2007. p. 167.

<sup>52</sup> Uma defesa normativa da *accountability* implica uma noção de legitimidade, uma afirmação de por que ela se atribui uma posição moral suficiente para merecer conformidade. A relação entre *accountability* e legitimidade, portanto, é sutil. Embora seja possível afirmar que há alguma sobreposição entre, por exemplo, as noções de *accountability* democrática e legitimidade democrática, não há sobreposição entre o conceito de *accountability* amplamente concebido e legitimidade. Um desenho institucional pode ser democraticamente legítimo, desde que seus arranjos de *accountability* (sua permutação particular de dimensões) prossigam a função democrática. Esta é uma afirmação comum de vários autores. Ver, por exemplo, SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability.

especial entre o agente com poder de tomar decisões (o *power-holder*) e os agentes que sofrem os efeitos ou que possuem interesses legítimos nessas decisões (o *account-holder*). A mera percepção desse elo nos deixa em um “vácuo” normativo.<sup>53</sup> Não se pode presumir uma qualidade positiva nem negativa. Não existe uma “teoria pura” de *accountability*. Ou seja, o apelo contemporâneo por mais *accountability* não deriva do conceito de *accountability*. Esse apelo não é autônomo, mas acessório a um ideal normativo externo, seja ele articulado de forma explícita ou não.<sup>54</sup>

A maneira mais plausível de defender e justificar *accountability*, nesse sentido, é instrumental.<sup>55</sup> Em vez de um fim em si, é um meio para atingir um fim. Mais precisamente, é um meio para atingir uma série de fins diferentes e geralmente conflitantes que esses ideais externos articulam. Não existe um único fim evidente a ser promovido. Essa característica desconfortável leva a disputas inevitáveis.<sup>56</sup> Quais são, então, as expectativas que estão incorporadas na atual discussão sobre *accountability*? Quais são os males institucionais que se deve curar ou os vícios que se espera evitar? Quando o regime de *accountability*, em suma, pode ser visto como algo bom, como um dado positivo em relações de poder?

Esse é um problema teórico intrincado e controverso. Adotar uma posição definitiva sobre essa disputa está além do escopo deste artigo. No entanto, não há como se esquivar inteiramente dessa questão se o nosso objetivo é, de alguma forma, participar desse debate. É crucial identificar, claramente, os objetivos normativos aceitáveis de um regime de *accountability* e estar preparado para reconhecer que, dependendo do contexto, esses objetivos podem ser mutuamente inconsistentes. Cabe à arquiteta institucional, orientada pelo contexto que cerca a instituição, encontrar os equilíbrios adequados. As tensões dificilmente serão resolvidas, mas um desenho institucional consciente precisa gerenciá-las.<sup>57</sup> A transparência analítica é uma condição prévia para um diálogo significativo sobre o assunto.

De acordo com a literatura sobre *accountability*, há quatro funções que justificariam os pedidos por mais *accountability*. Os mecanismos de *accountability* podem: (i) limitar o uso do poder e inibir abusos; (ii) incorporar e responder aos anseios de vários agentes com interesses legítimos no processo decisório (os *account-holders*); (iii) fazer com que a instituição adote decisões mais corretas, do ponto de vista substantivo; ou, finalmente, (iv) promover lealdade e obediência por parte dos *account-holders*. Cada função tem uma história diferente

---

*Journal of Democracy*, n. 15, 2004. n. 49.

<sup>53</sup> É exatamente por isso que Philp adota um conceito de *accountability* “parcimonioso” (“parsimonious”) ou “simplificado” (“stripped-down”), de modo a distinguir seu núcleo de seus ingredientes suplementares ocasionais. Não fazer isso “falhariá em distinguir entre o que algo é (a natureza do componente) e o que é necessário para que esse componente produza um resultado específico”. No original, “fail to distinguish between what something is (the nature of the component) and what is necessary for that component to produce a specific result.” PHILP, M. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 32.

<sup>54</sup> O conceito de *accountability*, como se argumentou, tem estreita afinidade com uma multiplicidade de termos edificantes. Como Bovens sustenta, ele seria sinônimo de vários “objetivos políticos vagamente definidos, como boa governança, transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade” (“loosely defined political desiderata, such as good governance, transparency, equity, democracy, efficiency, responsiveness, responsibility, and integrity”). BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 946.

<sup>55</sup> Stewart, por exemplo, afirma que a *accountability* é apenas um dos três mecanismos de governança, todos os quais visam, em última instância, a promoção da participação e capacidade de resposta (“participation and responsiveness”) STEWART, R. B. Accountability, participation, and the problem of disregard in global regulatory governance. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE INTERNATIONAL LEGAL THEORY COLLOQUIUM, 2008, Nova York. *Papers...* Nova York: New York University, 2008. p. 2.

<sup>56</sup> Como recorda Schmitter: algumas de suas propriedades positivas podem ser incompatíveis entre si ou, pelo menos, envolver equilíbrios complexos (“some of its positive properties may be incompatible with each other or, at the very least, involve complex tradeoffs.”) SCHMITTER, A. Real-existing democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007. p. 17.

<sup>57</sup> Gerenciar, muito mais do que de resolver tensões inevitáveis, é o destino da arquiteta institucional, como Mashaw argumenta. Ele mostra, por exemplo, como as tarefas de eficácia administrativa e capacidade de resposta política podem se tornar “fortemente competitivas”. E acrescenta: “mas este é um problema de design que só pode ser gerenciado, não resolvido. Pois isso implica manter um equilíbrio apropriado entre formas concorrentes de *accountability*”. No original: “But, this is a design problem that can only be managed, not solved. For, it entails maintaining an appropriate balance among competing forms of accountability”. MASHAW, J. L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a. p. 154 e 160.

de legitimidade para contar, uma razão distinta que justifica por que *accountability* é um atributo desejável.<sup>58</sup> A primeira lógica é defensiva, a segunda é emancipatória, a terceira é técnica e a quarta é estratégica. Vou chamá-las, respectivamente, de função constitucional, democrática, epistêmica e populista.<sup>59</sup> São termos polêmicos, que evocam conceitos envolvidos em tensões complicadas e zonas sobrepostas, sem mencionar suas diversas tradições históricas. Recorro a eles como termos da arte.

É preciso elaborar um pouco mais sobre essas quatro funções. A **função constitucional** reverbera uma maneira convencional de justificar *accountability*. Ela basicamente busca “impedir que o poder corra livremente”.<sup>60</sup> Busca moderar e contrabalançar o exercício do poder por meio de um conjunto de técnicas processuais e parâmetros substantivos. Com base nessa perspectiva, poder legítimo não pode ser exercido ilimitadamente. Deve ser restrito, para que o perigo constante de abuso seja evitado. Essa máxima política visa servir a um objetivo claro: a proteção da autonomia individual. Nesse caso, *accountability* permite que os *account-holders* supervisionem aqueles que detêm poder, que atribuam suas competências e, de alguma forma, que os punam ou recompensem, se necessário. O objetivo de restringir a autoridade, portanto, é bloquear a arbitrariedade e reter o poder sob controle.<sup>61</sup>

A **função democrática** está relacionada a outra finalidade. Independentemente de limites, pretende-se dar a qualquer membro de uma comunidade política que possa ter sido afetado ou influenciado pelo exercício da autoridade alguma margem de participação no processo de tomada de decisões coletiva. O apelo geralmente retórico do “povo” como a única fonte de poder legítimo é, na prática, traduzido em cadeias mais ou menos complexas de delegação de poder ou “cintos de transmissão de poder”.<sup>62</sup> Processualmente, isso significa que algum canal deve levar a pluralidade de vozes para a mesa de discussão sobre a decisão final, por mais distante que esteja tal mesa de discussão. Tais vozes, para invocar outros três termos comuns, são “incluídas” ou “representadas” e, de alguma forma, “participam” desse processo.<sup>63</sup> Quanto mais longa a cadeia de delegação, no entanto, mais silenciosa é a voz do povo e, portanto, menos perceptível é o vestígio democrático das decisões.<sup>64</sup> Até que ponto essa cadeia pode ser esticada para atribuir de forma convincente o pedigree democrático a uma certa decisão é uma questão controversa.

Arranjos de *accountability*, no entanto, não apenas interpõem salvaguardas entre os detentores do poder e aqueles sujeitos ao poder, a fim de evitar abusos (lógica constitucional). Tampouco apenas refletem e expressam a vontade do “povo”, por mais vaga que seja essa vontade (lógica democrática). Não é apenas um

<sup>58</sup> O lado sombrio da moeda normativa, ou as relações espúrias de prestação de contas (anticonstitucional, antidemocrática etc.) não serão elaboradas aqui, mas podem ser tomadas como o oposto de cada uma dessas funções, ou seja, o que elas tentam combater. Um lado negativo diferente dos dispositivos de *accountability*, no entanto, é a sua disfuncionalidade ocasional, que será melhor elaborada abaixo.

<sup>59</sup> Bovens propõe uma abordagem um pouco semelhante, e compreendem três funções diferentes que esses mecanismos podem ter: constitucional, democrático e de aprendizado. BOVENS, M. *et al.* Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, n. 86, 2008, e BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010.

<sup>60</sup> SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 19.

<sup>61</sup> O projeto constitucionalista, que fiquei claro, não se preocupa apenas com limites (seu lado defensivo ou negativo), como vigorosamente demonstrado pela teoria política, mas também e primeiramente com a própria construção do poder (seu aspecto construtivo e positivo). Sobre o que pode ser chamado de “constitucionalismo positivo”, ver BARBER, S. *Wellfare and Constitution*. Princeton: Princeton University, 2003, e WALDRON, J. Constitution: a sceptical view. *New York University Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, n. 10-87, 2010. Vou me concentrar, aqui, apenas na propriedade limitadora e negativa de “constitucional”.

<sup>62</sup> Termo comumente utilizado no direito administrativo norteamericano. STEWART, R. B. The reformation of american administrative law. *Harvard Law Review*, n. 88, 1974; MASHAW, J. L. Structuring a dense complexity: accountability and the project of administrative law. *Issues in Legal Scholarship*, n. 5, 2005b.

<sup>63</sup> Inclusão, representação, participação e capacidade de resposta são, entre outras, virtudes derivadas de apelos retóricos à democracia.

<sup>64</sup> Ferejohn, por exemplo, acredita que essa distância das fontes eleitorais de autoridade pode ser compensada por um dever mais rigoroso de fundamentação (como o que os tribunais enfrentam), e isso ainda se encaixaria em uma estrutura democrática. FER-EJJOHN, J. Accountability in a global context. *Institute for International Law and Justice Working Paper*, n. 2007/5. Nova York: New York University, 2007. v. 1.

custo transacional que dificulta a eficiência do processo de tomada de decisões em benefício de outros bens políticos igualmente importantes. *Accountability* traz também uma “promessa de desempenho”<sup>65</sup> ou uma “capacidade institucionalizada de aprender”<sup>66</sup> — a **função epistêmica**. Tal função almeja que o detentor do poder tome decisões apropriadas e que se torne um instrumento para escolhas melhores, do ponto de vista substantivo. Nesse sentido, arranjos de *accountability* melhorariam as habilidades cognitivas da instituição e afetariam a própria eficiência.<sup>67</sup>

Muitas vezes, a preocupação com um déficit de *accountability* não se relaciona ao risco de abuso ocasional do poder ou à ausência de inclusão de uma pluralidade de vozes. É antes uma apreensão sobre um possível mau funcionamento, sobre o perigo do poder ser usado de maneira imprudente e inábil, mesmo que sem intenções arbitrárias ou sem predisposições elitistas ou exclusivistas. Nesse caso, arranjos de *accountability* seriam indispensáveis, mesmo que os detentores do poder sejam a pura personificação da razoabilidade, autocontrole ou consciência popular (isto é, independentemente do quanto os detentores de poder pudessem cumprir as demandas constitucionais e democráticas).<sup>68</sup> Esse é um aspecto menos visível dos arranjos de *accountability* e deve ser elaborado com cuidado.

De alguma forma, há uma conexão banal feita aqui. Se, ecoando uma premissa normativa predominante do pensamento político ocidental, argumentamos que decisões arbitrárias e obscuras são necessariamente erradas, então os mecanismos de *accountability* que conseguem obstruir tais falhas decisórias devem, presumivelmente, aumentar a competência da instituição. Porém, esse sentido negativo da promessa epistêmica não é suficiente.<sup>69</sup> Caso contrário, a função epistêmica seria simplesmente redundante, isto é, seria confundida com a constitucional ou a democrática.

Poderíamos tentar identificar a singularidade do ponto epistêmico argumentando que as patologias do abuso e da impermeabilidade, que as funções constitucional e democrática pretendem corrigir, são formais, enquanto a função epistêmica é substantiva. A mesma decisão política, portanto, poderia ser abusiva ou impermeável do ponto de vista formal, mas ainda correta de uma perspectiva substantiva, ou vice-versa.<sup>70</sup> Mas classificar as demandas constitucionais e democráticas como meramente formais e reservar a atração substantiva para a faceta epistêmica negligenciaria a intrincada interdependência entre forma e substância que ambos os ideais implicam.<sup>71</sup> Isso forçaria essa dicotomia formal/substantiva e, no entanto, ofereceria

<sup>65</sup> Para uma visão cética da “promessa de desempenho” assumida com muita rapidez e incorporada em discursos apelativos de reforma da administração pública, ver Dubnick, M. Seeking salvation for accountability. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, 2002, Washington. *Papers...* Washington: American Political Science Association, 2002. A possibilidade plausível de que os dispositivos de *accountability* tornem o poder mais competente não leva necessariamente à conclusão empírica de que os detentores de poder estarão realmente dispostos a ser responsabilizados.

<sup>66</sup> BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 954. Essa “dimensão de aprendizado da *accountability*”, para Bovens, coexiste com as dimensões democrática e constitucional.

<sup>67</sup> Rubenstein destaca a dimensão epistêmica que brota do exercício do julgamento: “O vaivém instigado pela explicação do portador do poder pode ser uma fonte de aprendizado e compromisso mútuos e distingue a responsabilidade da imposição mecânica de regras rígidas” (“The back-and-forth instigated by the power wielder’s explanation can be a source of mutual learning and compromise and distinguishes accountability from mechanical enforcement of rigid rules”). RUBENSTEIN, J. Accountability in an unequal world. *The Journal of Politics*, v. 69, 2007. p. 619.

<sup>68</sup> Mashaw, por exemplo, afirma que há uma demanda inerente de competência técnica dentro da política democrática: “De fato, em algum sentido significativo, a política eleitoral não pode produzir um governo responsivo a menos que seja atrelada a uma administração tecnicamente competente. E a incompetência é politicamente perigosa” (“Indeed, in some significant sense, electoral politics cannot produce responsive government unless it is harnessed to technically competent administration. And incompetence is politically dangerous”). MASHAW, J. L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a. p. 168.

<sup>69</sup> Como explicado anteriormente, a promessa epistêmica é aqui entendida como a expectativa de que os acordos de prestação de contas sejam instrumentais, entre outras coisas, para produzir boas decisões.

<sup>70</sup> Ou seja, os procedimentos podem ser contaminados por abuso e falta de transparência, mas, ao mesmo tempo, podem produzir resultados positivos e razoáveis.

<sup>71</sup> Não há necessidade de embarcar nessa complicada controvérsia teórica aqui. Para uma explicação geral dos aspectos paralelos, formais e substantivos, da democracia e do constitucionalismo, ver DWORKIN, R. Constitutionalism and democracy. *European Journal of Philosophy*, n. 3, 1995. Pode-se ainda afirmar que, embora os ideais constitucionais e democráticos tenham uma ambição

uma resposta artificial para a pergunta sobre qual promessa de *accountability* tem influência sobre o resultado decisório.<sup>72</sup>

A promessa epistêmica é mais ambiciosa. Afirma que o desempenho de uma instituição depende, em certa medida, do tipo de arranjo de *accountability* que foi desenhado para aquela instituição.<sup>73</sup> A função epistêmica objetiva destacar como os mecanismos de *accountability* podem se desenvolver, dependendo do contexto e da questão decisória em jogo, a aptidão ou a proficiência de uma instituição para tomar decisões melhores (de acordo com algum critério de correção). Pretende chamar nossa atenção para o fato de que, muitas vezes, há uma interseção entre ser “responsável” e ser “competente”, uma correlação entre mecanismos de *accountability* e precisão decisória.<sup>74</sup>

Por fim, arranjos de *accountability* podem ter uma **função populista**.<sup>75</sup> Instituições tendem a obter um melhor cumprimento de suas decisões, com o auxílio de mecanismos de *accountability*, se obtiverem uma percepção positiva do público. Essa propriedade ilumina uma causalidade clara: se uma instituição é capaz de “manter a confiança do público”, ela tem uma maior propensão a ser aceita.<sup>76</sup> A *accountability* ajudaria a construir, manter e proteger a confiabilidade e, portanto, a eficácia social de uma instituição.<sup>77-78</sup>

---

substantiva de tipo negativo (isto é, para evitar abusos e impermeabilidade), o aspecto substantivo da expectativa epistêmica seria “positivo” (encontrar a melhor resposta). Isso se aproximaria do que pretendo transmitir por meio da ideia de “função epistêmica”.

<sup>72</sup> Para Stewart, na mesma linha, a *accountability* tem um aspecto processual e substantivo: o primeiro está relacionado à equidade — “para ajudar a garantir que os afetados sejam tratados de maneira igual e apropriada na decisão tomada”; o segundo está relacionado à justiça — “pode não ser suficiente para satisfazer a consideração processual [...], se a própria decisão tratar os afetados com injustiça manifestada”. Para ele, isso não faz com que o procedimento entre em colapso, porque os requisitos substantivos ainda fornecem aos tomadores de decisão um considerável “espaço para encontrar o equilíbrio”. STEWART, R. B. *Accountability, participation, and the problem of disregard in global regulatory governance*. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE INTERNATIONAL LEGAL THEORY COLLOQUIUM, 2008, Nova York. *Papers...* Nova York: New York University, 2008. p. 5-6.

<sup>73</sup> Ou, nas palavras de Mashaw, regimes são “reguladores de performances institucionais” (“regulators of institutional performance”). MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 154.

<sup>74</sup> A promessa epistêmica não deve ser confundida com a distinção entre autoridades “tecnocráticas” (ou “especialistas”) e autoridades “leigas”, traçadas na seção anterior. A função epistêmica, de modo geral, pode ser realizada por uma autoridade tecnocrática ou leiga, por especialistas ou não. Sua plausibilidade dependerá, contudo, de qual é a questão decisória em consideração, e qual o respectivo arranjo institucional projetado para lidar com isso.

<sup>75</sup> O termo “populista” tem significados ambivalentes, alguns ostensivamente pejorativos e outros mais neutros e analíticos. Para um exemplo do primeiro, ver COUSO, J. *Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional*. *Anuario de Derechos Humanos*, 2010, que descreve a “tentação populista” de regimes presidencialistas na América Latina como perigo de regressão autoritária e culto personalista de um único líder. Para um exemplo do segundo, ver DAHL, R. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago, 2006, que contrasta a democracia “madisoniana” com o que ele chama de democracia “populista”, um regime no qual “maiorias têm soberania ilimitada”. O significado aqui estipulado está mais próximo do último, embora eu não insira as especificidades da regra da maioria.

<sup>76</sup> KEOHANE, R. *Global governance and democratic accountability*. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. *Taming globalization: frontiers of governance*. Hoboken: Wiley, 2003. p. 15.

<sup>77</sup> Isso ajudaria a “satisfazer requerentes decepcionados”, para usar as palavras de Mashaw. MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 141. Ver também Dubnick, M. *Seeking salvation for accountability*. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, 2002, Washington. *Papers...* Washington: American Political Science Association, 2002. p. 5. Embora a confiabilidade não possa garantir que a confiança real seja conquistada, ela fornece boas razões para que a confiança seja merecida pelas instituições. Como O’Neill argumenta: “Boas razões para rejeitar a confiança cega não são boas razões para rejeitar a confiança inteligente”. Ela argumenta ainda: “Bons sistemas de prestação de contas [...] podem melhorar a confiabilidade e podem oferecer evidências úteis para colocar e recusar a confiança de maneira inteligente. Mas eles não substituem e não podem substituir a confiança”. No original, “Good reasons for rejecting blind trust are not good reasons for rejecting intelligent trust.” [...] “Good systems of accountability [...] can improve trustworthiness, and may offer helpful evidence for placing and refusing trust intelligently. But they do not and cannot supersede trust.” O’NEILL, O. *Rethinking informed consent in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2007. p. 163-164.

<sup>78</sup> Não se deve confundir esse aspecto populista da prestação de contas, no entanto, com a confiança preexistente que deve existir para que a relação de *accountability* se mantenha. Para Philp, PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009, a confiança é um recurso subjacente da *accountability*, não o produto dela. Essa tensão, no entanto, não deve ser encarada como uma questão binária de “galinha e ovo”. Pelo contrário, ambos os aspectos (a saber, confiança como pré-condição ou confiança como produto) podem ser vistos como reforços mútuos, como causa e consequência.

As *dimensões* e as *funções* dos regimes *accountability* estão, portanto, intimamente ligadas. As variáveis descritivas (*dimensões*) podem ser combinadas, em cada contexto, a fim de desempenhar as quatro *funções* legítimas de *accountability*. Entre as infinitas permutações possíveis das *dimensões*, pode-se enumerar algumas que são mais frequentemente encontradas nas instituições existentes e depois discernir sua relação com as funções.

Quanto à função democrática, dificilmente se pode reconhecer hoje que um regime político é democrático se ele, no mínimo, não coletar e converter votos individuais em uma cota de cadeiras dentro de um órgão representativo por meio de um procedimento confiável (geralmente uma fórmula aritmética que materializa uma concepção plausível de igualdade, como “uma pessoa, um voto”). As eleições (o ato de delegação por meio do qual se baseia uma relação agente-principal entre eleitores e representantes) são o melhor exemplo da função democrática. A votação é o mecanismo processual básico para eleger ou ignorar, para recompensar ou sancionar os representantes de acordo com seu desempenho, conforme avaliação dos eleitores.

Há outros mecanismos que ecoam a função democrática. Dispositivos relacionados à participação e à transparência, apesar de gerar esferas de engajamento e influência que ficam aquém do poder de tomar decisões, estabelecem restrições horizontais que podem ser atribuídas ao povo. Todos esses mecanismos tendem a estar primariamente, mas não exclusivamente, associados à função democrática, uma vez que os arranjos institucionais são versáteis para buscar uma grande variedade de fins. As eleições, por exemplo, são essencialmente concebidas como uma ferramenta de empoderamento do povo. No entanto, não se deve subestimar sua capacidade de limitar o poder governamental, permitir legislação e políticas adequadas e induzir a conformidade dos eleitores com as decisões dos representantes (ou seja, de perseguir as outras três funções de *accountability*).

A função constitucional, por sua vez, tem dois tipos de procedimentos: (i) defensivo e negativo, como o procedimento de freios e contrapesos e os parâmetros substantivos que permeiam o discurso dos direitos, que estabelecem limites ao poder demarcando o que o poder não pode fazer; (ii) construtivo e discursivo, como instituições encarregadas de decidir com base em razões públicas e princípios (tribunais e outras agências reguladoras).

Quanto à função epistêmica, vários mecanismos processuais são considerados apropriados para cumprir a tarefa específica de uma instituição. Quando essa tarefa está de alguma forma relacionada à expertise, mecanismos que criam comitês de especialistas e órgãos de revisão podem ser adequados.

Finalmente, a função populista de *accountability* não possui exatamente uma configuração institucional clara. Como seu objetivo é obter a lealdade e o respeito dos destinatários do poder, qualquer mecanismo que possa promover a legitimidade social atenderia à sua demanda central.

Em resumo, as eleições e um conjunto de outros canais de emissão de voz sinalizam uma função democrática; mecanismos de supervisão mútua, parâmetros substantivos de direitos e ônus da justificação pública desempenham um papel constitucional; dispositivos de coleta de informações e produção de conhecimento melhorariam a capacidade epistêmica de uma instituição e, por fim, quaisquer mecanismos que conseguissem melhorar a percepção pública de uma instituição destacariam uma função populista.

Essas quatro funções podem se entrecruzar em vários ângulos quando alguém as usa para observar arranjos concretos de *accountability*.<sup>79</sup> Mas elas nem sempre unem forças. Quando seus vetores se chocam ou competem, algumas acomodações podem ser indispensáveis.<sup>80</sup> Casos de divergência entre as quatro funções

<sup>79</sup> Como Mashaw afirma: “Nenhuma instituição realmente serve apenas a um propósito ou objetivo e, portanto, nenhuma instituição deve responder a apenas uma forma de regime de *accountability*.” (“No institution really serves only one purpose or goal, and, therefore, no institution should be expected to be responsive to only one form of accountability regime.”). MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 153.

<sup>80</sup> MASHAW, J. L. *Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability*. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a. p. 130 e 137.

tendem a levantar dilemas normativos complicados. Se um ponto de equilíbrio não for trabalhado, todo o arranjo poderá se tornar disfuncional.<sup>81</sup> *Accountability* torna-se uma propriedade louvável, na medida em que esse equilíbrio é atingido.

Além da incompatibilidade de propósitos diferentes, um tipo quantitativo de disfunção também pode ocorrer quando a quantidade de mecanismos de *accountability* em uma dada instituição passa a ser contraproducente.<sup>82</sup> Diferentes tipos de déficits ou excessos emergirão do erro de cálculo dessas funções. Os processos de deflação ou inflação de mecanismos de *accountability*, portanto, devem ser avaliados com cuidado. A inflação pode ser uma evolução bem-vinda se o status quo caracterizar um déficit e vice-versa. Encontrar a quantidade ideal de mecanismos de *accountability* é um desafio perpétuo da análise jurídica e do desenho institucional, que não precisa extrapolar o ponto de inflexão em que *accountability* se torna mais prejudicial do que benéfica.<sup>83, 84</sup>

## 5 Considerações finais: a forma em busca de uma substância

O que exatamente louvamos quando mencionamos *accountability*? Essa questão não é retórica. Espero que tenha ficado claro por que vale a pena fazer a pergunta. Este artigo procurou apresentar as muitas demandas geradas pelo termo *accountability* e colocá-las sob uma luz inteligível e ordenada.

*Accountability* é uma propriedade formal que pode estar presente em algumas relações de poder. Seu alcance semântico varia de restrições mais brandas a formas mais musculares de controle. Privada de uma orientação substantiva, no entanto, não há muita clareza por que devemos adotá-la. Sem uma boa resposta sobre “por que” alguns devem ser responsabilizados por outros de uma maneira específica, *accountability* permanece apenas um elo entre dois agentes, sem nada intrinsecamente ou instrumentalmente valioso. Pode servir igualmente à emancipação e à dominação, ao autogoverno e à opressão, à eficiência e à ineficiência, à integridade institucional e à venalidade. Sultões e ditadores, como lembra Schmitter, ou até gangues criminosas e esquemas de corrupção, têm seus próprios regimes de *accountability*, por mais repugnantes que estes regimes, com suas recompensas e sanções, sejam.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Existe uma literatura significativa sobre as inconsistências, distorções ou excessos nos arranjos de *accountability*. Ver BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, n. 13, 2007; BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010, e KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of ‘Multiple Accountabilities Disorder’. *Public Administration*, n. 65, 2005.; KOPPELL, J. G. S. *World rule: accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: University of Chicago, 2010. As disfuncionalidades se referem a um arranjo entre as funções incorretamente calibradas pelos dispositivos escolhidos.

<sup>82</sup> Como afirma Bovens: “mais *accountability* não necessariamente produz um governo melhor. O excesso de *accountability* desencoraja o comportamento inovador e empreendedor dos gestores públicos” (“more accountability does not necessarily produce better government. Accountability overkill discourages innovative and entrepreneurial behaviour in public managers”). BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 953. Ver também, sobre o fenômeno da “multiple accountability disorder”, KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of ‘Multiple Accountabilities Disorder’. *Public Administration*, n. 65, 2005.

<sup>83</sup> Entre as falhas decisórias que podem surgir, os autores prestam especial atenção à “visão de túnel” (“tunnel vision”), à “ritualização” (“ritualization”), às “rotinas defensivas” (“defensive routines”), aos “estereótipos mútuos” (“mutual stereotyping”) e ao “comportamento hostil” (“hostile behaviour”). BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, n. 13, 2007. p. 228; BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010. p. 954.

<sup>84</sup> Uma patologia tradicional é a ênfase excessiva na conformidade com regras estritas, o que reduz o espaço discricionário. Essa é uma disfunção epistêmica típica: o tomador de decisão prioriza evitar punições às custas de fazer julgamentos criativos e, em vez de pensar em qual é a boa decisão, preocupa-se, principalmente, em minimizar o risco de ser penalizado.

<sup>85</sup> SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, n. 15, 2004. p. 48. Da mesma forma, para Keohane, “nem todas as formas de *accountability* são intrinsecamente democráticas. *Accountability* é um aspecto essencial da democracia, mas existe, de algum modo, em todos os regimes políticos” (“not all forms of accountability are intrinsically democratic. It is an essential aspect of democracy, but it exists, in some forms, in all political regimes”). KEOHANE, R. The concept of accountability in world politics and the use of force. *Michigan Journal of International Law*, n. 24, 2002. p. 1131. Rubenstein dá um exemplo semelhante:

A tentativa de tornar *accountability* um ideal político independente o transforma em uma categoria bastante enigmática, tão vazia e manipulável quanto qualquer palavra de ordem que permeia debates políticos de baixa qualidade.<sup>86</sup> Se quisermos ir além de uma frase de efeito, precisamos dissecar e identificar quais valores se escondem por trás de cada uma das reivindicações por mais *accountability*. O apelo a esses valores não é autônomo. Em vez de substituir ideais políticos, *accountability* pode ser encarada como uma tecnologia que os ajuda a perseguir seus vários fins.

Um discurso purista de *accountability* careceria, portanto, de uma orientação normativa. Somente um ideal político claramente desenvolvido pode fornecer tal norte. O poder responsável, se não for qualificado normativamente, não é equivalente ao poder legítimo. Se *accountability* pretende se tornar uma referência em legitimidade, seu conceito precisa ser suplementado por orientações normativas. Essa percepção, com certeza, é, apenas, o começo, não o fim do problema. Por mais trivial que essa afirmação possa parecer, ela não foi defendida abertamente por muitos autores e autoras sobre o tema.<sup>87</sup>

Este artigo procurou elaborar um mapa suficientemente claro que permite ao leitor capturar e entender, ao examinar uma determinada instituição, a ausência ou a presença de elementos de *accountability* e quais valores eles podem servir. Em outras palavras, o artigo tenta trazer um andaime analítico sem o qual a conversa sobre *accountability* tende a se tornar misteriosa, ininteligível e vazia.

Uma curiosidade sobre o termo *accountability* é que ele é, ainda, pouco acionado pelo universo jurídico. Ao invés de *accountability*, juristas tradicionalmente utilizam o conceito de “responsabilidade” para evocar o dever que um determinado agente tem para agir (ou deixar de agir) em uma dada circunstância, de acordo com uma certa prescrição legal, e as consequências que advêm dessa ação (ou omissão). A utilização do conceito de *accountability* é mais comum na literatura de relações internacionais e da ciência política, onde é estudado como uma variável responsável por controlar o processo de tomada de decisões. Juristas, no entanto, na medida em que se consideram aptos a participar no processo de desenho institucional de uma certa organização, não podem se dar ao luxo de ignorar o potencial e a fortuna crítica e histórica do conceito.

O debate jurídico brasileiro não pode se conformar com o uso exclusivamente retórico ou meramente simbólico do conceito de *accountability*. Abordagens normativas e empíricas do direito, em particular as que se ocupam com arranjos e desenhos institucionais, pressupõem clareza na utilização da *accountability* como referencial de análise. A capacidade que a *accountability* possui de entregar o que promete depende diretamente de rigor teórico e de precisão conceitual em sua mobilização.

Em uma época em que se faz necessário uma maior institucionalização da governança global, dominar um conceito tão elementar, de maneira mais efetiva e menos retórica, é um desafio que a ação e o debate políticos ainda precisam alcançar.

---

<sup>86</sup> “é perfeitamente compreensível dizer que Hitler responsabilizaria seus subordinados por não seguirem o protocolo nazista” (“it is perfectly comprehensible to say that Hitler held his underlings accountable for failing to follow Nazi protocol”). RUBENSTEIN, J. *Accountability in an unequal world*. *The Journal of Politics*, v. 69, 2007. n. 618.

<sup>86</sup> É isso que Mashaw quer dizer quando chama a *accountability* de “conceito mutante” (“protean concept”) ou de “espaço reservado para as múltiplas ansiedades contemporâneas” (“placeholder for multiple contemporary anxieties”). MASHAW, J. L. *Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance*. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006. p. 115.

<sup>87</sup> Philp insiste fortemente na afirmação dessa distinção: “se (e de que formas) existe um relacionamento de *accountability* é uma afirmação descritiva; se queremos mais ou menos, tipos diferentes ou dimensões adicionais, essa é outra discussão, que será movida por compromissos normativos”. No original: “whether (and in what forms) an accountability relationship exists is a descriptive claim; whether we want more or less of it, or different types or additional dimensions of it, will be driven by normative commitments, and we should not run the two together”. PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. *Political Studies*, n. 57, 2009. p. 32.

## Referências

- BARBER, S. *Welfare and Constitution*. Princeton: Princeton University, 2003.
- BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, n. 33, 2010.
- BOVENS, M. *et al.* Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, n. 86, 2008.
- BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, n. 13, 2007.
- COUSO, J. Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional. *Anuario de Derechos Humanos*, 2010.
- DAHL, R. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago, 2006.
- DINES, G.; MURPHY, W. SlutWalk is not sexual liberation. *The Guardian*, Londres, 08 maio 2011.
- DUBNICK, M. A moral being is an accountable being: Adam Smith and the ethical foundations of accountable governance. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 68, 2010, Chicago. *Papers...* Chicago: University of Chicago, 2010.
- Dubnick, M. Seeking salvation for accountability. In: Annual Meeting of the American Political Science Association, 2002, Washington. *Papers...* Washington: American Political Science Association, 2002.
- DWORKIN, R. Constitutionalism and democracy. *European Journal of Philosophy*, n. 3, 1995.
- FEREJOHN, J. Accountability in a global context. *Institute for International Law and Justice Working Paper*, n. 2007/5. Nova York: New York University, 2007. v. 1.
- FULLER, L. *The morality of law*. New Heaven: Yale University, 1968.
- HIRSCHMAN, A. Exit, voice, and loyalty: further reflections and a survey of recent contributions. *Health and Society*, n. 58, 1980.
- KEOHANE, R.; GRANT, R. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, n. 99, 2005.
- KEOHANE, R. Global governance and democratic accountability. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. *Taming globalization: frontiers of governance*. Haboken: Wiley, 2003.
- KEOHANE, R. The concept of accountability in world politics and the use of force. *Michigan Journal of International Law*, n. 24, 2002.
- KOPPELL, J. G. S. *World rule: accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: University of Chicago, 2010.
- KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'. *Public Administration*, n. 65, 2005.
- MACCORMICK, N. The ethics of legalism. *Ratio Juris*, n. 2, 1989.
- MASHAW, J. L. Political accountability in 'real-existing' democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007.
- MASHAW, J. L. Accountability and institutional design: some thoughts on the grammar of governance. In: DOWDLE, M. *Public accountability: designs, dilemmas and experiences*. Cambridge: Cambridge University, 2006.

- MASHAW, J. L. Judicial review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. *Revista Direito GV*, v. 1, n. 5, 2005a.
- MASHAW, J. L. Structuring a dense complexity: accountability and the project of administrative law. *Issues in Legal Scholarship*, n. 5, 2005b.
- MILL, J. S. The subjection of women (1869). In: *Collected Works of John Stuart Mill*. Toronto: University of Toronto, 1984. v. 21.
- O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, n. 5, 1994.
- O'NEILL, O. *Rethinking informed consent in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2007.
- O'NEILL, O. *Autonomy and trust in bioethics*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- PHILP, M. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, n. 57, 2009.
- RUBENSTEIN, J. Accountability in an unequal world. *The Journal of Politics*, v. 69, 2007.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 2009.
- SCHMITTER, A. Real-existing democracies: meaning and mechanisms. *European University Institute Papers*, 2007.
- SCHMITTER, P. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, n. 15, 2004.
- SHAPIRO, I. Optimal deliberation?. *The Journal of Political Philosophy*, n. 10, 2002.
- SHAPIRO, M. Deliberative, independent technocracy v. democratic politics: will the globe echo the EU?. *Law and Contemporary Problems*, n. 68, 2005.
- STEWART, R. B. Accountability, participation, and the problem of disregard in global regulatory governance. In: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE INTERNATIONAL LEGAL THEORY COLLOQUIUM, 2008, Nova York. *Papers...* Nova York: New York University, 2008.
- STEWART, R. B. The reformation of american administrative law. *Harvard Law Review*, n. 88, 1974.
- STONE, B. Facebook, Wall Street: friends with benefits. *Businessweek*, Nova York, 1 fev. 2012.
- THOMPSON, D. *Restoring responsibility: ethics in government, business, and healthcare*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- WALDRON, J. Constitution: a sceptical view. *New York University Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, n. 10-87, 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.