



RDDPC

Revista de Direito Público
Contemporâneo

ISSN 2594-813X

RDPC

Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 04 | Volume nº 01 | Edição Nº 01 | Jan/Jun 2020

Año nº 04 | Volumen nº 01 | Edición Nº 01 | Jan/Jun 2020

Fundador:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Editor-Chefe | Editor-Jefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.

Co-Editor | Coeditor:

Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, UEC.

Equipe Editorial | Equipo editorial:

Sra. Camila Pontes da Silva.

Sr. Eric Santos de Andrade.

Sr. Jonathan Mariano.

Sra. Gabriela Vasconcellos.

Sra. Natalia Costa Polastri Lima.

Diagramação | Diagramación:

Sr. Daniel Pires Lacerda.

Revista de Direito Público Contemporâneo
Revista de Derecho Público Contemporáneo
Journal of Contemporary Public Law

Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional
International Editorial Board

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.
Sra. Maria Laura Böhm, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional
National Editorial Board

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.
Sra. Ana Lúcia Pretto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Braulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado e Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.
Frederico Augusto Pasdchoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriapiri, PI, Brasil.
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

Avaliadores | Evaluadores | Evaluators

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

O QUE SÃO ACCOUNTABILITY E MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL?

WHAT ARE ACCOUNTABILITY AND SOCIAL CONTROL MECHANISMS?

Dany Shin Park¹

RESUMO: Para melhor compreendermos o que são accountability e mecanismos de controle social, uma breve contextualização sobre a Democracia Liberal Representativa e Governança se faz necessária, passando pelos pontos de vista da Ciência Política, da Ciência da Administração Pública e, por fim, do Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito e Desenvolvimento. Na expressão mecanismos de controle social são considerados os instrumentos, as ferramentas e os recursos, que compõe a engrenagem relacional da *accountability*. São duas formas de olhar para o mesmo fenômeno, apenas que na primeira ele é visto como um regime relacional político-jurídico e, na segunda, como um conjunto de ferramentas e recursos, que, unidos por uma engenharia ou arquitetura, formam um regime institucionalizado de controle. Por tais razões, a afirmação de Mulgan (2000), de que a *accountability* é um meio de controle, entendido em seu sentido amplo. De outro lado, porém, *accountability* pode ser, por vezes, mais do que um mecanismo de controle, mas o próprio controle.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*. Controle social. Conceitos. Definições.

ABSTRACT: In order to better understand what accountability and social control mechanisms are, a brief contextualization of Representative Liberal Democracy and Governance is necessary, from the points of view of Political Science, Public Administration Science and, finally, Law, with emphasis on Administrative Law and Law and Development. In the expression social control mechanisms are considered the instruments, tools and resources that make up the relational gear of accountability. They are two ways of looking at the same phenomenon, only that in the first it is seen as a political-legal relational regime and, in the second, as a set of tools and resources, which, united by engineering or architecture, form an institutionalized regime of control. For these reasons, Mulgan's (2000) statement that accountability is a means of control, understood in its broad sense, and, on the other hand, however, accountability may sometimes be more than a control mechanism, but control itself.

KEYWORDS: Accountability. Social control. Concepts Definitions.

Data da submissão: 16/01/2020

Data da aprovação: 14/04/2020

¹ Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getulio Vargas. Procurador Federal.

1. INTRODUÇÃO

Para melhor compreendermos o que são *accountability* e mecanismos de controle social, uma breve contextualização se faz necessária, pontuando questões sobre a Democracia Liberal Representativa e Governança.

A seguir, três campos de conhecimento serão mobilizados, com seus respectivos pontos de vista: a Ciência Política, especialmente no tocante aos estudos sobre Democracia; a Ciência da Administração Pública, notadamente nos campos da Sociologia das Organizações, da Teoria da Burocracia e dos estudos sobre Gestão e Políticas Públicas, e, por fim, o Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito e Desenvolvimento.

Ao final da seção, far-se-á a descrição e diferenciação sobre a utilização dos termos *accountability* e controle na literatura, seguindo-se a conclusão parcial do trabalho.

2. CONTEXTO E ASPECTOS GERAIS DE GOVERNANÇA

Podemos até dizer que boa-governança é o desenvolvimento propriamente dito. Combine isso com bem-estar material e atingimos o nirvana das sociedades avançadas. (Rodrik 2008, p. 17)²

Segundo Lee (2003, p. 2), governança tem a ver com alguma desconfiança a respeito do governo.

A crise do Estado moderno (GHIRARDI; NASSER, 2018³) e dos governos

² Tradução livre de: "We might even say good governance is development itself. Combine it with material well-being, and we attain the Nirvana of advanced societies."

³ Ghirardi e Nasser 2018, p.1: os autores introduzem seu trabalho teorizando sobre a crise do Estado moderno decorrente, na sua visão, da defasagem das instituições estatais, das relações com os modos de produção e da percepção da subjetividade, forjadas no contexto do Estado moderno industrial, com as atuais formas fluidas de organização da sociedade no contexto da pós-modernidade, do capital financeiro e da economia de dados e da subjetividade individualista e identitarista.

tradicionais (OST; KERCHOVE, 2002⁴), bem como da democracia (NEF; REITER, 2009; RICH, 2017) e da democracia liberal (ZAKARIA, 1997;⁵ MOUNK, 2018⁶, RODRIK, 2018, DENEEN, 2018), leva as pessoas a ficarem desapontadas com a falta de capacidade estatal para resolver problemas sociais (LEE, 2003, p. 2); diante da crescente complexidade, dinamicidade e diversidade das interações sociais, econômicas e políticas da sociedade pós-moderna (KOOIMAN et al., 1993; OSTROM, 2010; POWELL, 1990).

O descontentamento com a democracia liberal é expresso por Bo Rothstein (2013) que conclui que os meios disponíveis de mensuração desenham o quadro de que a democracia representativa não é uma cura segura contra a pobreza, exploração infantil, desigualdade econômica, analfabetismo, infelicidade, mortalidade infantil, baixa expectativa de vida, acesso a água e saneamento básico, igualdade de gênero e baixa confiança nas pessoas e nos políticos.

Críticas à democracia representativa, decorrentes das desconfiças nas autoridades governamentais, consideradas suscetíveis a diversas influências põem em dúvida a capacidade estatal de formulação das políticas públicas e sua implementação (SHUMPETER, 1961).

Rupnik (2007) liga a fadiga da democracia ao ressurgimento do populismo.

É conhecida, ainda, na literatura, a tensão entre responsividade do governo e competência/eficiência governamental, que deve ser balanceada por meio da democracia (MASHAW, 2005)⁷.

⁴ François Ost e Michel van de Kerchove descrevem a passagem, do ponto de vista jurídico, das noções de governo, lei e pirâmide para as de governança, regulação e rede.

⁵ Farred Zakaria cunhou a expressão “democracia iliberal” (*illiberal democracy*) para designar o fenômeno do ressurgimento de líderes autoritários eleitos pelo voto popular, também conhecido no ocidente desenvolvido como o fenômeno do “populismo” (Rodrik, 2018).

⁶ Yascha Mounk, por sua vez, cunha a expressão *undemocratic liberalism*. Com esse termo ele se refere ao distanciamento dos governantes em relação à *accountability* democrática em razão da autonomia e insulamento dos corpos técnico-burocráticos e das cortes independentes, bem como em razão de imposições externas que limitam o seu âmbito de decisão política e de políticas públicas.

⁷ (MASHAW, 2005, p. 16): “*Democracy struggles as well to balance the demands of political responsiveness and governmental competence. In the modern world that has often meant separating governance from electoral politics. Indeed, in some significant sense, electoral politics cannot produce responsive government unless it is harnessed to technically competent administration. And incompetence is politically dangerous. As has proved so common in the*

Do quadro até aqui descrito, nota-se que a democracia representativa liberal está em um momento de inflexão.

Tais valores democráticos eram vistos como hegemônicos após a queda do muro de Berlin, conforme ousou afirmar Fukuyama (1989), e preservam seu valor até hoje. Então, de outra forma, é razoável pensar que as pessoas estão insatisfeitas com o funcionamento da democracia liberal e não com seus valores.

Nesse sentido, é atribuída a Alexander Woollcott, jornalista americano, a frase⁸: "Estou cansado de ouvir dizer que a democracia não funciona. Claro que não funciona. Nós é que devemos fazê-la funcionar".

No caso da histórica tensão entre democracia e capitalismo, apontada pela literatura, a exemplo de Claus Offe (1984) e Przeworski e Limongi (1993), evidências empíricas acabaram por infirmar a tese da incompatibilidade entre ambos⁹, quando foram sendo criadas, ao longo do tempo, *práxis* institucionais que trataram de arrefecer e compatibilizar as tensões de modo a permitir a coexistência entre capitalismo e democracia (SCHAPIRO, 2016).

Da mesma forma, conforme pontua Schapiro (2016), no caso da tensão entre desenvolvimento e capitalismo (RUESCHEMEYER; STEPHENS; STEPHENS, 1992), ou entre responsividade do governo e competência/eficiência governamental (MASHAW, 2005), a aposta é de que o grau satisfatório de compatibilidade entre desenvolvimento e democracia será construído no âmbito de cada país, no plano de seus arranjos institucionais, pois "o ponto de equilíbrio não se localiza *a priori*, mas é resultado da *práxis* institucional (SCHAPIRO, 2016).

Esse pensamento é consentâneo com o de Susan Rose-Ackerman (2010), ao apresentar sua visão sobre o "rule of law", dentro da teoria do Direito e Desenvolvimento, que tem como ênfase, não apenas as tradicionais fórmulas

past, incompetent democracy will give way to authoritarian regimes that promise in the hackneyed phrase "to make the trains run on time".

⁸ Tradução livre da seguinte frase de Woollcot: "I'm tired of hearing it said that democracy doesn't work. Of course it doesn't work. We are supposed to work it".

⁹ (SCHAPIRO, 2016) p. 2: "trabalhos quantitativos, como os de Przeworski et al. (2000), indicam que não há uma relação necessária entre regimes políticos e crescimento econômico. Há tanto ditaduras que alcançaram sucesso econômico, como as que resultaram em retumbantes fracassos. Mais ainda, a diferença de crescimento econômico entre democracias e ditaduras não se mostrou estatisticamente relevante (PRZEWORSKI et al., 2000, p. 142-158)."

de regras de segurança e previsibilidade aos mercados e tão pouco as noções de respeito aos direitos individuais, mas a forma como instituições públicas podem ajudar estruturas privadas a se conduzirem para o interesse público, tendo como foco particular o vínculo entre direito administrativo e a formulação de políticas públicas¹⁰.

Por essa perspectiva de vincular o direito administrativo e a elaboração de políticas públicas, a questão relativa à reforma administrativa e burocrática ganha importância. A questão da performance econômica das democracias, que repercute em sua legitimidade, é traduzida pela necessidade de reformas administrativas que busquem trazer eficiência para a administração.

Nesse contexto, a alternância dos marcos analíticos da teoria política para os modelos do campo da administração e da gestão pública é intermediada pelo estudo da teoria da burocracia¹¹ e da sociologia das organizações, em que o objeto de estudo é justamente a relação entre política e administração (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Após inúmeros estudos e reformas incrementais empreendidos na tentativa de corrigir o modelo weberiano de burocracia¹², que apresentava “disfunções burocráticas” (MERTON, 1957), reunidas em torno das ideias de autorreferenciamento¹³, rigidez (MERTON, 1957), informalidade (CROZIER, 1969) e ineficiência (NISKANEN, 1994), percebeu-se que aquele modelo era insuficiente para lidar com a crescente complexidade das relações sociais, políticas e econômicas e com a perda de espaço pelos entes estatais em favor

¹⁰ (ROSE-ACKERMAN, 2010) p. 3: “I focus on yet a third aspect of the rule of law (...) I concentrate on the way public institutions can help structure private-sector behaviour in the public interest, and I focus, in particular, on the link between administrative law and public policy making.”

¹¹ Os termos ‘burocracia’, ‘burocrático’ e ‘burocratas’, para o escopo do presente trabalho, não serão utilizados em seu sentido popular ou pejotativo, mas sempre no sentido técnico empregado no estudo da sociologia das organizações.

¹² Segundo Abrucio e Loureiro (2018), Weber foi um dos primeiros a tratar do assunto e construiu, de forma típico-ideal, as características da administração burocrática. Sintetizam que “Em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade.”

¹³ Ainda, segundo Abrucio e Loureiro (2018), o autorreferenciamento burocrático se conecta com a ideia de se tornar “ensimesmado”, buscar interesses próprios, tornar-se um fim em si mesmo e se descolar da demandas e dos propósitos que justificam sua existência.

de organizações da sociedade civil e do mercado.

Críticas ao estilo *top-down* da tradicional Administração Pública ganham espaço, sob o termo New Public Administration ou New Public Management - NPM, teorias que apostam em técnicas de gestão oriundas do setor privado e do mercado, centradas em uma noção contratual e consumista do serviço público, bem como em formas mais participativas de gestão, conferindo mais flexibilidade e capacidade de adaptação e manobra das medidas de controle e incentivo (BARZELAY, 1992).

Esse movimento pós-burocrático sofre críticas quanto à suposta neutralidade técnico-racional, quanto ao critério de eficiência econômica que adota e quanto à utilização instrumental da burocracia (OLSEN, 2005). Olsen afirma que fatores normativos e o ambiente devem voltar a ser considerados e que a burocracia deve ser resgatada como instituição como forma de garantir a necessária continuidade da estabilidade da democracia. Pollit e Bouckaert (2002), nesse sentido, constatam que não há evidências de que as reformas administrativas no sentido do NPM tenham sido acompanhadas dos ganhos de eficiência e do desenvolvimento econômico.

Como uma proposta alternativa à NPM, surge o conceito de Governança, que resgata o aspecto sócio-político do processo de resolução de problemas (KOOIMAN; JENTOFT, 2009).

Conforme Lee (2003) e Kickert (1997), a NPM não se confunde com governança. Pelo contrário, o termo “governança” tem sido popularmente utilizado, de modo vago, retórico, sedutor e ambíguo, como forma de expressar “algo novo e reformado” (LEE, 2003), inclusive em oposição à NPM. Para Bevir, Rhodes e Weller (2003, p. 24), o uso da palavra “governança” é preferido como uma frase de atalho que encapsula a noção de *mudança* na forma e no papel do Estado em sociedades avançadas e as facetas dessas mudanças na seara das reformas do setor público.

É o que ocorre, por exemplo, na utilização rotineira da palavra quase como um prefixo, em diversas situações, tais como: “governança ambiental”, “governança global”, etc., com o intuito de se conferir uma noção de reinvenção, reforma, melhoria e/ou novidade na forma de governar, administrar, regular e/ou conduzir o objeto que vem logo em seguida à palavra “governança”.

Do ponto de vista mais técnico, a governança é vista como a busca de objetivos coletivos pela sociedade por meio de variadas formas de direcionamento e coordenação, independentemente do status de formalidade dos agentes envolvidos (LEVI-FAUR, 2012).

Aprofundando um pouco mais a noção técnica do conceito de “governança”, trazida pela literatura que cuida de sua conceituação (RHODES, 1996; SCHMITTER, 2007)¹⁴, podemos apontar como os traços marcantes: (i) o espaço público ampliado, (ii) a coordenação continuamente negociada entre os atores (rede) e (iii) a complexidade, do problema e/ou da posição dos atores.

Há, ainda, na literatura especializada, mais uma forma de trabalhar o termo “governança”, adicionando-lhe uma camada normativa. Nesse registro, cada autor eleger *standards*, *benchmarks*, índices ou qualidades, que, em sua visão, consideram como critério para a “melhor-governança”.

Essa abordagem normativa, também conhecida como “boa governança” (*good governance*), “governança e desenvolvimento” e “governança e crescimento”, tem como ênfase a aplicação prática e a sua implementação para influenciar o mundo, e pode ser mais bem entendida por meio da distinção realizada por Rodrik (2008, p. 18): (i) governança como um fim e (ii) governança como um meio ou instrumento.

Como um fim, a governança é estudada em seus pressupostos teóricos,

¹⁴ Nesse sentido relativamente estrito, Phillippe Schmitter aponta como núcleo da definição de governança o seguinte: Governança é o método/mecanismo utilizado para lidar com um amplo espectro de problemas/conflitos nos quais os atores regularmente chegam a decisões vinculantes mutuamente satisfatórias por meio de negociação, deliberação e cooperação na implementação dessas decisões. (SCHMITTER, 2007, p. 8)

Para Schmitter (2007, p. 8), o que está nas entrelinhas desses conceitos são as seguintes características: (1) a governança se baseia em formas de interação horizontais, nas quais nenhuma das partes independentes pode impor sua solução à outra, mas caso não houvesse solução, ambas seriam prejudicadas; (2) os arranjos formados não são um evento único, mas um continuum, uma relação continuada de constantes interações mútuas de acomodação de interesses, de construção de confiança, de aprendizado recíproco, de afirmação da legitimidade das deliberações e de tentativa de manutenção de algum consenso mínimo. De forma semelhante, Rhodes (1996, p. 9) identifica quatro características básicas da governança: (1) Interdependência entre organizações. A governança é mais ampla do que o governo, cobrindo atores não estatais. Significa que os limites e fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornaram mutáveis e opacos. (2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar objetivos compartilhados. (3) Interações semelhantes a jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede. (4) Um grau significativo de autonomia do Estado. Redes não são responsáveis perante o Estado; elas são auto-organizadas. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, pode indireta e imperfeitamente direcionar ou conduzir as redes.

históricos, políticos, por acadêmicos e cientistas políticos, para tentar pensar holisticamente sobre *rule of law*, voz, *accountability*, controle da corrupção e outros grandes temas. Não há comprovação, porém, de que esse tipo de estudo tenha uma relação causal com o desenvolvimento em si¹⁵.

Como um instrumento, por sua vez, a governança *in-the-small*, com ênfase para o crescimento, tem um escopo mais modesto e voltado à prática, quando, em certas circunstâncias, forem identificadas limitações específicas em certo arranjo institucional que podem ser solucionadas por questões de governança em determinada localidade. A combinação ou justaposição de diversas *governances in-the-small*, orientada pelo crescimento, talvez seja um caminho mais eficaz do que desenhos amplíssimos de reformas no atacado (RODRIK, 2008, p. 21).

Nesse sentido *small* de governança, esta pesquisa visa a abordar o controle social e *accountability*¹⁶, em relação ao desenho institucional do BNDES e da sua atuação no tocante à sua política socioambiental.

3. ACCOUNTABILITY E MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

Accountability na formulação das políticas públicas é central para a legitimidade democrática dos estados modernos emergentes e o direito administrativo é um caminho para tal accountability.¹⁷ (ROSE-ACKERMAN, 2010)

Para alcançar o intento de examinar o controle social e *accountability* no

¹⁵ Aponta Rodrik (2008, p. 20) que, como regra, amplas reformas de governança não são necessárias e talvez nem suficientes para o crescimento econômico. Como reforço de seu argumento, Rodrik cita diversos países, como China, Vietnã e Camboja, que têm mostrado rápido crescimento econômico apesar da pobre governança no que diz respeito às liberdades públicas, transparência e *rule of law*.

¹⁶ Controle social e *accountability* são critérios de “boa-governança” considerados essenciais e elementos constantes nas listas de aspectos que compõem os *standards* do Banco Mundial (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2009; KRAAY, 2010) e do Overseas Development Institute – ODI (HYDEN; COURT, 2002; HYDEN; COURT; MEASE, 2003)

¹⁷ Tradução livre de: Policy-making accountability is central to the democratic legitimacy of emerging modern states, and administrative law is one route to such accountability.

desenho institucional do BNDES no tocante à sua política socioambiental, conforme já mencionado anteriormente, três campos de conhecimento serão mobilizados para a melhor compreensão do que é controle social: a Ciência Política, especialmente no tocante aos estudos sobre democracia; a Ciência da Administração Pública, notadamente nos campos da Sociologia das Organizações, da Teoria da Burocracia e dos estudos sobre formulação, gestão e implementação de Políticas Públicas, e, por fim, o Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito e Desenvolvimento¹⁸.

Isso porque, segundo Salinas (2012), cientistas políticos analisam fenômenos com foco na interação de atores diversos, como representantes políticos, grupos de interesse e burocratas, considerando a lei e as intuições jurídicas com um dentre muitos atores/fatores de determinado objeto de estudo. A Administração Pública, por sua vez, dá ênfase aos processos de tomada de decisão administrativas no âmbito interno das organizações. E o direito concentra, prioritariamente, sua análise na interpretação e aplicação judicial das leis e regulamentos.

A passagem por esses diferentes pontos de vista será realizada para que se possa perceber a diversidade de abordagens possíveis para a análise do mesmo fenômeno, até porque, ainda que se opte por utilizar apenas um desses caminhos, invariavelmente será necessária a visitação dos outros pontos de vista ao longo do percurso, uma vez que não há uma separação clara de suas fronteiras, mas apenas uma separação analítica dos campos de conhecimento. Ademais, é necessário, para que a narrativa ganhe consistência, que haja a composição entre as visões e a tentativa de estabelecer um diálogo entre elas (CACCIA SALINAS, 2012).

Na perspectiva política-filosófica, os pressupostos teóricos são de que

¹⁸ Há, ainda, diversas outras possibilidades de abordagens para analisar o controle social e *accountability*, como a da teoria política comparada, filosofia política, relações internacionais e teoria dos movimentos sociais, auditoria, etc. Contudo, para o escopo *small* de governança, que se pretende utilizar para examinar o caso do controle social do BNDES na seara socioambiental, entende-se suficientes as dimensões da ciência política, da administração pública e do direito, para dar a formatação teórica para questões tratadas nesse trabalho. Eventualmente, outras abordagens poderão ser brevemente mencionadas, a exemplo da relações internacionais, no caso dos Painéis do Banco Mundial e dos Princípios do Equador, que serão abordados em capítulo próprio para estabelecer um critério normativo pra a análise. Fora isso, a análise retorna para o plano interno, centrado no direito e nas relações dentro do país.

um desenho institucional que favoreça uma democracia deliberativa (HABERMAS, 1994, 2018) e um estado regulador de mercados e injustiças sociais (TEUBNER, 1983; NONET; SELZNICK, 2008, SHAPIRO, 2016) têm o potencial de ajudar a superar as crises democráticas e de legitimidade, ao privilegiar a formulação de opiniões públicas em assuntos complexos que atingem as sociedades atuais e ao mitigar suas falhas de funcionamento e também as desigualdades sociais.

No prisma da administração pública, o pressuposto é o de que a “qualidade da intervenção do Estado na economia depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público” (PRZEWORSKI, 1996)¹⁹. A ênfase aqui não recai sobre questões democráticas e de legitimidade (apesar de serem questões sempre presentes), mas sobre a eficácia, efetividade e qualidade dos processos e produtos da administração.

No tocante ao ponto de vista do direito, o pressuposto é de que o direito não será visto da forma tradicionalmente registrada pela doutrina e tradição jurídicas nacionais, centradas na estrutura normativa, mas será mobilizado na forma instrumental ou funcional (BOBBIO, 2007, IHERING, 1914, KELSEN, 1941, TAMANAHA, 2006). Aplicando-se essa concepção instrumental do direito para a análise pretendida por este trabalho, considerar-se-á o direito como detentor dos seguintes papéis: (1) em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), (2) criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), (3) oferecer meios (direito como ferramenta) e (4) estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional) (COUTINHO, 2011). Assim, a grande questão para o direito é criar as condições institucionais para que os fins legitimamente definidos sejam alcançados de modo efetivo e com qualidade, por processos que

¹⁹ Segundo Przeworski (1996, p. 1), [s]eu argumento é que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestar contas de seus atos perante o público. Instituições políticas bem desenhadas poderiam induzir os governos a se comprometer acima de tudo com intervenções econômicas socialmente desejáveis, independentemente de suas razões. Por isso é que, a meu ver, a reforma do Estado não deveria se orientar para a limitação do papel do governo na economia, mas sim para melhor equipá-lo para exercer esse papel e obrigá-lo a prestar contas aos cidadãos.

permitam a participação, o acompanhamento/controle e, se necessário, a responsabilização no processo de entrega da política ou serviços públicos.

3.1. VISÃO DA FILOSOFIA E DA CIÊNCIA POLÍTICA

Habermas distingue três conceitos normativos de democracia, com base nos três elementos fundamentais do desenho institucional das democracias modernas: (i) proteção das liberdades do indivíduos, (ii) a garantia de participação política ao máximo de interessados possível e (iii) a contribuição apropriada da esfera política pública na formação da opinião pública com o máximo acesso e informação.

A ênfase sobre um desses elementos é o critério que define o conceito normativo de democracia, sendo, respectivamente, (i) democracia liberal, (ii) democracia participativa e (iii) democracia deliberativa.

O paradigma deliberativo tem com principal ponto de referência empírico um processo democrático, que tem o papel de gerar legitimidade por meio de um procedimento de formação de opinião e de vontade que garanta: (i) publicidade e transparência no processo deliberativo, (ii) inclusão e igualdade de participação e (iii) uma justificável presunção de racionalidade ou razoabilidade dos resultados (principalmente pelo impacto de argumentos em mudanças racionais de preferências) (HABERMAS, 1994, 2018).

A ênfase do processo deliberativo recai mais sobre a função epistêmica do discurso e da negociação do que sobre a “escolha racional” liberal ou a “ética política” participativa, republicana e comunitária. A aposta é que a institucionalização dos discursos mobilize os indivíduos agirem comunicativamente oferecendo contribuições relevantes a tópicos de interesse coletivo, interações das quais, presumivelmente, resultariam resultados racionais e legitimantes das escolhas e/ou mudanças políticas ou de preferências.

Postas suas considerações teóricas, Habermas afirma que, ainda que o *agir comunicativo* não seja diretamente aplicado, “usar tais ideias para desenhar projetos de pesquisa empíricos é um outro meio mais indireto de construir uma ponte entre a teoria normativa e a realidade política” e a “teoria normativa

realmente já serviu como guia para a pesquisa em certos campos da ciência política”²⁰ (HABERMAS, 2018).

Com base, então, nessas ideias, o tratamento do tema da *accountability* e dos mecanismos de controle, do ponto de vista da ciência política, envolve questões relativas à democracia e à legitimidade.

Contudo, antes de tratar desses temas, cabe realizar uma primeira distinção. O controle a que nos referimos no presente trabalho diz respeito ao controle da sociedade ou de setores da sociedade sobre a administração pública ou o estado.

Na literatura sociológica e socio-psicológica, a expressão “controle social” é utilizada no sentido de formas de controle, exercidas pelo estado, para controlar a sociedade: controle do estado sobre sua população. Dentre essas formas de controle estaria o “direito como forma de controle social”²¹ (GIBBS et al., 1982). Anota-se, pois, que o mesmo termo pode ser utilizado, na literatura sociológica, no sentido oposto ao utilizado neste trabalho.

Sem embargo, no sentido aqui proposto, começamos a análise com os estudos da ciência política sobre a democracia.

Para Robert Dahl (1973), as democracias políticas (poliarquias) cumprem os requisitos de terem: (1) autoridades eleitas, (2) eleições livres e justas, (3) sufrágio inclusivo, (4) direito de se candidatar aos cargos eletivos, (5) liberdade de expressão, (6) informação alternativa e (7) liberdade de associação, tudo para que tenham o máximo de participação e oposição.

Muito embora as eleições sejam uma condição necessária, a literatura aponta sua insuficiência e imperfeição como mecanismo de formação da preferência das majorias ou responsabilização dos políticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; CLAD, 2000; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; O’DONNELL, 1998; PRZEWORSKI, 1996; SCHAPIRO, 2016). Lindblom (1981) diz que *não há dúvida de que as regras democráticas dão aos cidadãos importantes poderes e liberdades, mas não um controle muito eficaz sobre a*

²⁰ Tradução livre de Habermas, 2018, p. 120: “Using such ideas to design empirical research projects is another more indirect way to build a bridge between normative theory and political reality. Normative theory did actually serve as guide for research in certain fields of political science.”

²¹ *Law as means of Social Control* (GIBBS et al., 1982).

decisão política.

Para que haja o estabelecimento de uma democracia efetiva, são necessários outros mecanismos que garantam o cumprimento integral do mandato, em conformidade com a vontade da base política legitimadora até o término do seu termo, para evitar a confirmação de uma célebre crítica realizada por Rousseau de que o povo é soberano no momento da votação e deixa de ser ao dia seguinte. Assim, a fiscalização dos governos deve ser ininterrupta, com controles burocráticos, políticos, sociais e de transparência e avaliação de resultados (CLAD, 2000).

Com efeito, O'Donnell (1998) aponta que, para uma efetiva democracia, em certo paralelo com os conceitos normativos habermasianos de democracia, são necessárias as garantias a três grandes valores: (i) a vontade da maioria, (ii) as liberdades individuais e (iii) as aspirações do *ethos* republicano. Os dois últimos seriam garantidos por mecanismos horizontais de *accountability*, como os direitos e garantias individuais pelo judiciário e a atuação dos órgãos de controle sobre a probidade administrativa, significando, pois, que os regimes de controle são organizados, por O'Donnell, de acordo com o objeto de proteção, que são os três primados da democracia (SCHAPIRO, 2016).

Abrucio e Loureiro (2005), para além do (1) processo eleitoral, que é o mecanismo de *accountability* político por excelência, distinguem outras duas formas de *accountability* democrática, a saber: (2) o *controle institucional durante o mandato* e (3) Regras estatais intertemporais²².

Para estes autores a ideia do *accountability* refere-se à contínua prestação de contas pelos governantes, com a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade, para a qual é necessária a existência de formas para fiscalizá-los no decorrer de seus mandatos, por meio da aplicação de sanções antes do próximo pleito.

Por essa lição, os instrumentos de *accountability durante o mandato* são

²² Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos(...) Em boa medida, são estas normas que asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos por uma maioria de ocasião, a qual não pode impor a mudança de todas as regras da sociedade independentemente da vontade dos demais. Trata-se de separar o domínio do Estado – é o horizonte de longo prazo da coletividade – do de governo e suas injunções conjunturais, garantindo assim direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

divididos em cinco tipos listados conforme o ente exercente do controle e o objeto do controle: (1) o controle parlamentar, (2) os controles judiciais, (3) o controle administrativo-financeiro das ações estatais, (4) os controles dos resultados da administração e (5) o controle social, que é uma forma de accountability vertical, que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente.

Em tempo, cumpre ao final, citar a noção de *accountability social* ou *societal* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000) que encerra a noção de *um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a accountability da ação governamental*²³(PERUZZOTTI, 2004).

3.2. VISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Da perspectiva da administração pública, apesar do componente democrático sempre estar presente, Rothstein (2013) afirma que o foco no acesso ao poder deve ser transferido ao exercício do poder como forma de obter melhores resultados (performance e legitimidade).

Segundo Rothstein, críticos diriam que o nível de democracia, de um ponto de vista normativo, não pode ser medido por 'performance', mas pela legitimidade política. Contudo, outros estudos mostram que medidas de governança, como controle da corrupção, efetividade do governo e rule of law, estão relacionados com legitimidade política.

Conforme sustenta Rothstein, o foco no acesso ao poder deve ser transferido ao exercício do poder como forma de obter melhores resultados (performance e legitimidade).

Nesse sentido, o Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD, 2000), identifica cinco mecanismos de responsabilização

²³ (PERUZZOTTI, 2004) p. 1: *Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo*

sobre a administração: (1) controle parlamentar, (2) controle de procedimentos, (3) controles pelos resultados, (4) controle por competição administrada e (5) controle social²⁴.

Controles pelos resultado e por competição ou concorrência administrada são típicos do gerencialismo da administração pública. Em contraposição, porém, o controle social possui quatro qualidades conferidas pela participação social: (1) a ampliação do espaço público de debates, (2) fortalecimento da consciência republicana, (3) evitar o gerencialismo efficientista descolado dos beneficiários das políticas públicas e (4) o fortalecimento das políticas gerenciais.

O êxito, por sua vez, do controle social, depende de pelo menos quatro variáveis: (1) O estabelecimento de uma articulação com as instâncias institucionais da democracia representativa, (2) o fortalecimento das capacidades estatais, (3) desenho institucional que permita e incentive a atuação do indivíduo no espaço público e (4) a difusão e transparência das informações governamentais. Além disso, esforços devem ser implementados para incluir mais pessoas na esfera pública de participação e atuar estrategicamente para superar a resistência de interesses entrenchados de setores que não desejam transparência ou controle social.

Como efeito que deve ser levando em conta na adoção do controle social, está a necessidade de eventuais *trade offs* entre o valor da eficiência e o valor democrática, para cuja mensuração não existem modelos empíricos que permitam a sua quantificação, mas que estão documentados na literatura, uma vez que as negociações diminuem a velocidade dos processos de tomada de decisão (CLAD, 2000; DAHL, 1994).

Outro tipo de controle que deve ser mencionado, do ponto de vista a

²⁴ O estudo do CLAD, "La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana" (CLAD, 2000), enumera cinco mecanismos de responsabilização dos governos. Os dois primeiros são típicos dos modernos Estados democráticos: os controles "clássicos" – fundamentados no Estado de direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais e auditorias, entre outros – e o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando e tornando públicos os atos do Executivo, incluindo aqueles realizados pela burocracia. Além desses, o CLAD inclui o controle pelos resultados, dentro de uma concepção evidente de gerencialismo na gestão pública; a competição administrada entre os serviços do Estado, quando fornecidos tanto por órgãos governamentais como privados, e, por último, o controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos na concepção de políticas públicas e na supervisão dos seus resultados (OTÁVIO PRADO, MARCOS VINICIUS PÓ, 2007).

administração pública e da ciência política, é o controle sobre a burocracia (GRUBER, 1987).

Segundo a autora, controlar as burocracia assume especial urgência nas democracias, porque poderes a que não correspondem responsabilidades pairam sobre normas centrais desse sistema político²⁵. Todos sabem que os burocratas fazem mais do que carimbar papeis. Eles não usurpam poderes das autoridades eleitas, ganhando-os por delegação, em razão de ganhos de eficiência ou de utilização da expertise desses funcionários.

Ocorre que, apesar do impacto de uma decisão individual ser pequeno, o impacto de uma miríade de pequenas decisão constrói o tecido da relação entre cidadãos e o governo (GRUBER, 1987).

A dificuldade é estabelecer controles sem perder os benefícios da burocracia, que são a racionalidade dos processos, mas, acima disso, a continuidade de políticas de longo prazo, que não deve flutuar ao sabor dos políticos da ocasião.

Gruber expõe a relação inversamente proporcional entre controle²⁶ e discricionariedade da burocracia e agrupa 5 abordagens de controle democrático como tipos ideais de controle da burocracia: (1) controle por participação, (2) controle por relações de orientação dos clientes das políticas públicas, (3) controle pela busca do interesse público, (4) controle por *accountability*²⁷ e (5) autocontrole. A autora conclui que existem custos de engessamento e de

²⁵ Tradução livre de (GRUBER, 1987), p. 5: *Controlling bureaucracies, however, takes on special urgency in democracies, because unaccountable power flies in the face of the central norms of such political system.*

²⁶ Gruber (1987, p. 13) cita Robert Dahl para explicar que controle é a relação entre atores tais, que as preferências, desejos ou intenções de um ou mais deles possibilitem a conformação de ações ou predisposições para atuar no mesmo sentido por parte de outro ou outros atores. Controle é, portanto, uma relação causal: as ações de um ator são causadas pelas preferências de outros. Tradução livre de: control is “a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more others actors. Control is thus a causal relationship: the actions of one actor are interpreted as having been brought about, or caused by, the preferences of others actors.”.

Gruber também ressalta que controle democrático é aquele imposto por um corpo político democrático, sejam os eleitores ou os eleitos, e que as limitações impostas sejam legais e rastreáveis retrospectivamente até o corpo de cidadãos (GRUBER, 1987, p. 12).

²⁷ Gruber, 1987, p. 22, define *accountability* como uma proteção procedimental e, não, substancial. São limitações mais moderadas de alcance limitado, como códigos de ética, notificações, consultas, transparência, supervisão e *ombudsman*.

disfunção da atividade burocrática²⁸, relativos à imposição e controles e que a melhor forma de controle é o autocontrole por parte dos próprios burocratas, por não incidir nesses custos e porque sem esse *ethos* as outras formas sempre serão de algum modo imperfeitas.

3.3. VISÃO DO DIREITO

“Nós desenhamos programas que possam ser accountable, e não regimes de accountability que se ajustem aos programas”.²⁹ (MASHAW, 2006, p. 156)

Do ponto de vista do direito instrumental ou funcional (BOBBIO, 2007, IHERING, 1914, KELSEN, 1941, TAMANAHA, 2006), importa o caráter institucional da *accountability* e dos mecanismos de controle. Isso inclui o conjunto de normas, regras e princípios, que, somadas às práticas, culturas e interações, criam regimes de deveres, controles e responsabilização (MASHAW, 2006).

Por esse ângulo, Mashaw (2005) e Rose-Ackerman (2010) apontam de forma semelhante³⁰ para um regime de responsabilização que comporta três tipos de controle: (i) político; (ii) gerencial; e (iii) legal (MASHAW, 2005) e (i) policy-making; (i) performance-based e (i) right-based (ROSE-ACKERMAN, 2010).

O controle político ou de policy making recai sobre às opções políticas tomadas pelos governos, que são objeto de juízo democrático, o controle gerencial ou de performance tem caráter técnico e visam a garantir a correta formação e implementação das políticas públicas e o controle legal, ou baseado

²⁸ Sobre as “disfunções burocráticas”, Merton (1957) alerta sobre o autorreferenciamento, engessamento e falta de flexibilidade, causadoras de uma “incapacidade treinada”, “psicose ocupacional” e “deformação profissional”, sendo que Crozier (1969) cita a existência de espaços informais de poder e Niskanen (1994) cita a ineficiência de burocratas autointeressados.

²⁹ Tradução livre de: “We design programs that can be made accountable, not accountability regimes that support programs.”

³⁰ (ROSE-ACKERMAN, 2010) p. 6, nota de rodapé n. 9: *Mashaw’s political and my policy-making accountability are closely related, as are his managerial and my performance categories.* Tradução livre: A *accountability* política de Mashaw e minha *policy-making* são muito próximas, assim como a gerencial dele e minha por *performance*.

em direitos, é baseado no controle judicial realizado sobre a atuação administrativa ou estatal, que, por ventura, violem direitos ou liberdades individuais (MASHAW, 2005; ROSE-ACKERMAN, 2010).

Citados administrativistas, conscientes do papel instrumental, estruturante, constitutivo e conformador do direito na criação dos regimes e estruturas de interação sociais, promovem estudos acerca do desenho e arquitetura das instituições de modo a promover efeitos como a transparência ou a deliberação formadora de opiniões públicas relevantes para a definição de prioridades, necessidades, alocação e distribuição de recursos (DEAKIN et al., 2015).

Acerca de tal noção sobre as funções do direito, Coutinho (2011, 2017) elenca os seguintes papéis ao direito aplicado: (1) apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), (2) criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), (3) oferecer meios (direito como ferramenta) e (4) estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional). Assim, afirma o autor, que a grande questão para o direito é criar as condições institucionais para que os fins legitimamente definidos sejam alcançados de modo efetivo e com qualidade, por processos que permitam a participação, o acompanhamento/controlado e, se necessário, a responsabilização no processo de entrega da política ou serviço públicos.

Para os fins da presente investigação, serão de maior relevância o papel estruturador de arranjos institucionais e fornecedor de meios, que possibilitem maior porosidade, responsividade da administração e controle sobre seus atos.

Cumpra ainda ressaltar o papel do direito no ciclo de formação das políticas públicas. O estudo das políticas públicas é objeto da teoria da administração pública, contudo, para o direito, é um importante mapa para saber onde se concentra sua influência direta.

O processo do Ciclo das Políticas Públicas contempla os seguintes estágios: 1. Reconhecimento do Problema e Identificação do Problema, 2. Definição da Agenda, 3. Formulação da Política Pública, 4. Adoção de uma Política Pública³¹,

³¹ Esforços são realizados para obter apoio suficiente para que uma proposta se torne a política pública oficial do governo (CACCIA SALINAS, 2012).

5. Implementação de uma Política Pública³² e 6. Análise da Política e Avaliação³³.

Segundo Caccia Salinas (2012), aponta-se que o momento da criação da legislação se situa no final da quarta etapa e início da quinta. Para ela, a *legislação constitui o marco final da quarta etapa do ciclo acima exposto porque consubstancia as escolhas oficiais sobre as políticas públicas e programas governamentais. Programas governamentais são criados, alterados e extintos por ações legislativas específicas, de modo que hoje se pode afirmar que leis constituem “atos deliberados de política social (CACCIA SALINAS, 2012).*

Isso não significa, porém, que o direito esteja restrito a estas fases, pois, como visto anteriormente, do ponto de vista das instituições, o regime, formal e informal, de regras e princípios, conforma e limita as escolhas e estrutura suas possibilidades, sendo que a localização pontual da legislação no ciclo da política pública é feita levando em conta apenas seu advento formal e específico para aquela política, para a qual pode contribuir estabelecendo mecanismos de controle e participação, por meio de ferramentas ou por meio de sua arquitetura ou desenho.

Como alerta Mashaw (2006), melhor que se desenhem programas que possam ser accountable, e não regimes de accountability que se ajustem aos programas.

3.4. VISÃO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

Conforme Trubek (2006), a relação entre o institucionalismo jurídico e o desenvolvimento econômico, remonta às décadas de 60 e 70 do século passado, com o surgimento de comunidades de assistência jurídica formadas por profissionais liberais que buscavam alertar as agências de desenvolvimento para a importância de reformas legais.

Disso surge, anos depois, na década de 90 de século passado, o movimento chamado de Direito e Desenvolvimento, que visava a promover o

³² O mandato da política pública é dirigido aos programas públicos e à burocracia federal, frequentemente envolvendo cooperação com cidadãos, estados e governos locais (CACCIA SALINAS, 2012).

³³ Esta etapa requer o exame das conseqüências das ações da política pública, incluindo análise sobre seu sucesso (CACCIA SALINAS, 2012).

paradigma ocidental de desenvolvimento econômico aliado à reformas legais que assegurassem segurança jurídica e previsibilidade aos mercados emergentes.

Como bem sintetiza Rose-Ackerman (2010), o cerne do movimento encampado pelas agências internacionais era estabelecer o “Rule of Law” nos campos privado, por meio de regras sobre contratos e propriedade, e no público, como reformas judiciárias e de educação jurídica, para possibilitar segurança e previsibilidade para investimentos e trocas internacionais.

Na prática, o transplante de tais fórmulas *one-size-fits-all* sofria resistência de interesses e centros de poder locais, que desvirtuavam as tentativas artificiais de implatação de instituições de maneira *top-down* e cujo desenho não correspondiam às necessidades locais, criando estruturas e efeitos diversos daqueles inicialmente desejados.



Com isso, houve o declínio do movimento, relegado a projetos esparsos dentro alguns núcleos de resitência nas agências internacionais de desenvolvimento, ressurgindo recentemente com o esboço desenvolvimentista de alguns países em desenvolvimento e com novas abordagens como a da “governança”, aplicando as lições aprendidas de que as ‘armadilhas das melhores práticas’ deve ser evitadas, eis que desenhar os arranjos institucionais apropriados requer conhecimento local e criatividade, devendo sempre refletir o contexto em que se inserem, sendo que a mera transferência de instituições não produzem o desenvolvimento por si só, podendo até ser nocivas (WORLD BANK et al., 2008).

Dentro dessa perspectiva mais realista a respeito do alcance e das possibilidades das reformas jurídicas voltadas ao desenvolvimento, surgem tentativas modestas de criação de pequenos projetos de governança *in-the-small*, muito embora as agências internacionais de desenvolvimento sigam elaborando índices abrangentes de governança para avaliar o desenvolvimento dos países.

Para o escopo do presente trabalho, que visa avaliar a governança de um ator específico, detentor de ampla delegação e mandato discricionário, cabe discorrer acerca do modelo elaborado por Kagan (2001) que se assemelha ao modelo proposto por Gruber (1987) ao representar graficamente a relação inversamente proporcional entre controle e discricionariedade, oferecendo,

contudo, uma tipologia diferente mais relacionada ao tipo de governança.

As categorias de Kagan proporcionam uma forma de olhar para o desenho de instituições e a sua forma de governança de acordo com dois eixos: (i) um primeiro que se move entre dois extremos de acordo com a informalidade (discricionariedade) ou legalidade (regras) dos modos de tomada de decisão e de delegação; e (ii) um segundo, de acordo com o modo de exercício de controle e participação, podendo-se situar um instituição entre os extremos de participação e consulta hierárquica de um lado e, de outro lado, de participação ampla e democrática.

	Modos de implementação de políticas e de resolução de disputas Organização da autoridade tomadora de decisão		
	INFORMAL (discricionário)		FORMAL (legalista)
Hierárquico	Expert ou julgamento político		Legalismo burocrático
			
Participatório	Negociação/mediação		Legalismo Adversarial

Quadro nº 1 – Fonte (KAGAN, 2001, p. 10)

Uma das categorias da chave de análise realizada por Kagan é justamente a dimensão que envolve o controle, a resolução de conflitos e a participação.

Ainda com relação aos meios de controle e participação, cabe considerar a existência de custos para sua implementação Gruber (1987). De modo assemelhando a Gruber, a tipologia erigida por Schapiro (2016), acerca das disfunções do controle dão uma dimensão mais acurada dos riscos e limites da sua aplicação, conforme o quadro baseado nas formas de controle elencadas no trabalho de O'Donnell (1998).

QUADRO 2 – TIPOS DE CONTROLE E PATOLOGIAS

MECANISMOS DE CONTROLE	CONTROLES DE MENOS	CONTROLES DE MAIS
DEMOCRÁTICOS	POPULISMO	PARALISIA
REPUBLICANOS	INCONSISTÊNCIA	ELITISMO TECNOCRÁTICO
LIBERAIS	EXPROPRIAÇÃO	APROPRIAÇÃO PRIVADA

Quadro 2 - (SCHAPIRO, 2016)

4. A QUESTÃO TERMINOLÓGICA

A opção de tratar da terminologia das palavras *accountability* e controle após as exposições dos pontos de vista da literatura tem o escopo de primeiro fazer o registro das suas utilizações para depois tirar conclusões sobre a utilização dos termos.

Para aprofundar a questão terminológica, inicia-se com a tentativa de decantar os elementos conceituais mais comuns relativos ao termo *accountability*, para, no momento seguinte, realizarmos a distinção em relação aos termos, responsividade, responsabilidade, diálogo e voz, participação e, por fim, controle.

Ao final, segue a conclusão sobre a terminologia.

4.1. ACCOUNTABILITY

Acerca do termo *accountability*, cabe fazer a primeira distinção. Não se trata aqui de falar sobre *accountability* privada, a exemplo do que ocorre na vida diária, em que parceiros, pais, patrões, vizinhos demandam explicações ou satisfações sobre algo a que nos comprometemos.

Tratamos do termo ligado à vida pública, ao que é público no sentido de publicidade, aberto, transparente, e no sentido de interesse público, ligado ao estado e a organizações e bens da coletividade.

Assim, na maneira em que é geralmente utilizada na esfera pública, conforme Lindberg (2013), desde Locke, o princípio subjacente é a noção de que

a *accountability* somente é possível quando os governados estão separados dos governantes, havendo delegação de autoridade, para que possa haver avaliação de performance e aplicação de sanções.

É com base na ideia de agência ou representação que a maior parte da literatura trabalha o sentido do termo, sendo esses os seus elementos segundo Lindberg (2013):

1. Agente ou instituição que presta contas (A de agente)
2. Domínio, área ou campo de responsabilidades (D de domínio)
3. Agente ou instituição a quem se presta contas (P de principal)
4. O direito de P requerer explicação, justificação ou informação de A sobre D
5. O direito de P sancionar A se A falha em informar ou justificar sobre D

Essa concepção não difere muito da elaborada por Schedler (1999), já no campo político, assim expressa em uma frase: *A é 'accountable' a B quando A é obrigado a informar B sobre as condutas e decisões (passadas e futuras) de A, justifica-las, e sofrer punições em caso de falha na conduta.*

Schedler esclarece que se trata de um conceito bidimensional composto por um elemento de 'responsabilidade'³⁴ (*answerability*) e outro de 'enforcement'.

Mashaw (2006) coloca os elementos na forma de respostas que o regime de *accountability* deve responder: 1) Quem é *accountable* a quem?; 2) Sobre o quê?; 3) Por quais processos?; 4) Por quais critérios? e 5) E com quais efeitos?

O padrão que é possível extrair do que foi exposto até aqui nos leva a acreditar que é possível identificar, como um denominador mínimo comum, um

³⁴ A 'responsabilidade' é composta por uma dimensão informativa (monitorar e informar - transparência) e outra argumentativa, discursiva ou explicativa (justificar), sendo que a ambivalência é comportada pelo termo *accountability*, no sentido de contas e registro e com o significado de narrativa (*story-telling*), conforme mencionado anteriormente. *Enforcement* é a dimensão coativa, pela qual se incentiva bom comportamento e se pune má-conduta. Para ele, sem esse elemento a forma de *accountability* seria diminuída ou pareceria fraca e desdentada (*toothless*) (SCHEDLER, 1999)

conteúdo mais elementar do termo *accountability*, no sentido dado pela Escola de Utrecht, que o faz se referindo a uma ‘relação social’ entre um ‘ator e um fórum’ (BOVENS, 2006).

Outro ponto comum é o entendimento de que o poder e a discricionariedade são condições *sine qua non* da *accountability* (LINDBERG, 2013³⁵, 208; SCHEDLER; DIAMOND; PLATTNER, 1999, 20).

4.2. RESPONSABILIDADE, RESPONSABILIDADE, VOZ E PARTICIPAÇÃO

Como já exposto por Gruber (1984) e Schapiro (2016), os custos do controle são justamente a rigidez e a diminuição da autonomia e discricionariedade, criando as disfunções alertadas por Merton (1957), como a falta de flexibilidade.

É justamente a falta de flexibilidade, que pode ser causada pela incidência de mecanismos de *accountability*, o fator que nos possibilita distinguir *accountability* de responsividade (*responsiveness*).

A responsividade pressupõe a capacidade dinâmica de reação, adaptabilidade e aderência aos anseios da vontade popular (MULGAN, 2000, 566; GOETZ; JENKINS, 2003, 8). A responsividade está mais próxima de uma relação de interação intangível entre governante e governados, em que aqueles estão atentos aos anseios do povo e reagem e respondem em uma forma de *compliance* ou aderência à vontade popular.

Responsabilidade, por sua vez, no sentido moral se traduz em uma obrigação ética e, no sentido obrigacional, é a forma coerciva de imputar ao estado os seus deveres (GOETZ; JENKINS, 2003; MULGAN, 2000). A tradução do termo *accountability* para o espanhol é feita pela palavra *responsabilización* (CLAD, 2000), contudo, a responsabilização é apenas um dos aspectos da *accountability* ligado ao *enforcement* citado por Schedler (1999).

Mulgan (2000) distingue, ainda, *accountability* de ‘diálogo’, que pode ser

³⁵ “A puppet acting as an extension of someone else’s will is not a legitimate object of accountability. (...) Accountability hence is associated with the act of discretionary governing, typically understood as the authoritative allocation of resources and exercising control and coordination.” (LINDBERG, 2013). Tradução livre: Uma marionete atuando como extensão da vontade de alguém não é um legítimo objeto de accountability. Accountability é associada ao ato de governo discricionário, tipicamente entendido como a autoridade de alocar recursos e exercer controle e coordenação.

vista com uma das dimensões do primeiro termo, que, conforme, visto tem forte componente relacional e comunicacional. Nos termos de Schedler, a dimensão do diálogo está inserida no elemento da “responsabilidade”, que tem um primeiro momento informativo e um segundo discursivo ou narrativo (SCHEDLER, 1999).

Nessa dimensão comunicativa, cumpre diferenciar *accountability* do conceito Hirschmaniano de ‘Voz’. Segundo Hirschman (1970), no contexto da governança, ‘voz’ é entendida como a forma de manifestação de interesses, reações e posições dos cidadãos, individual ou coletivamente. Difere de *accountability* na medida em que inverte a direção da relação, pois, na ‘voz’, a sociedade responde às autoridades e, na *accountability*, o estado responde ao particular (ACKERMAN, 2004; GOETZ; JENKINS, 2003).

Por fim, a distinção entre *accountability* e participação está na posição, interna ou externa, do agente em relação ao centro de tomada de decisão. Quando se está a falar de governantes e governados, a sua posição formal em relação ao corpo que decide, se interna (por conselhos ou consultas) ou externa (como usuário ou por organizações civis), pode definir se é o caso de *accountability* ou participação.

No caso de *accountability* entre órgãos de governo, a qualidade controle interno ou externo, ou, ainda, de participação na decisão depende do desenho da estrutura administrativa.

Anota-se, pois, que a distinção entre participação ou controle não depende somente do fator temporal (*ex ante* ou *ex post*), mas de uma combinação com o fator espacial (interno ou externo) em relação à estrutura do poder decisório, eis que a possibilidade de controle depende diretamente do grau de autonomia e independência do ente controlador, para que se tenha uma relação regulativa e, não, constitutiva (GRAU, 2000).

Com relação à dimensão temporal, a participação somente se dá em momentos *ex ante* ou concomitantes à tomada de decisão. Já a *accountability* ou controle, por ser *ex ante* (como ocorre sobre o controle dos motivos, justificativas ou informações anteriores à tomada de decisão) ou *ex post* (como ocorre no controle de resultados).

Em resumo, *accountability*, por ser um termo multidimensional, pode

coincidir, acidentalmente, com os conceitos acima mencionados, eventualmente com até mais de um, o que não significa que seja sinônimo de qualquer deles.

4.3. CONTROLE

Outra palavra que cumpre abordar é 'controle'. Há, entre *accountability* e controle, áreas de sentido que são superpostas (OTÁVIO PRADO, MARCOS VINICIUS PÓ, 2007).

Para Mulgan (2000), a *accountability* é um meio de controle, entendido em seu sentido amplo. De outro lado, porém, *accountability* pode ser, por vezes, mais do que um mecanismo de controle, mas o próprio controle. Ainda, pode ir além de controlar, porque, em sua dimensão relacional e comunicativa, pode significar participar. Percebe-se, assim, que apesar de serem termos afins e, às vezes coincidentes, não são idênticos.

Gruber (1987, p. 13) cita Robert Dahl para explicar que controle é a relação entre atores tais, que as preferências, desejos ou intenções de um ou mais deles possibilitem a conformação de ações ou predisposições para atuar no mesmo sentido, por parte de outro ou outros atores. Dahl e Lindblom (1971) consideram o controle como a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. Controle seria, portanto, uma relação causal: as ações de um ator são causadas pelas preferências de outros. Gruber também ressalta que controle democrático é aquele imposto por um corpo político democrático, sejam os eleitores ou os eleitos, e que as limitações impostas sejam legais e rastreáveis retrospectivamente até o corpo de cidadãos (GRUBER, 1987, p. 12).

Contratando os conceitos de *accountability* e de controle, a literatura intenta estabelecer uma relação de abrangência, no estilo conteúdo/continente, entre eles.

Para Grau (2000), é evidente que o tema do controle está diretamente vinculado ao de *accountability*, sendo mais provável que o segundo seja só um subconjunto do primeiro.

Para (PRADO, PÓ, 2007), a *accountability* é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e

avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis. Para eles, *controle e accountability não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da accountability sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.*

4.4. CONCLUSÃO TERMINOLÓGICA

De certo que não se tratam de termos sinônimos, mas evidentemente ligados e tratados, apesar do reconhecimento das diferenças, de maneira quase indistinta, se levada em conta toda a literatura aduzida nos capítulos anteriores.

Do ponto de vista do poder causal de um ente influir na esfera de outro provocando sua aderência, o controle pode ser visto como todo o espectro de exercício desse poder, inclusive, no limite, com o controle total e unilateral de um ente sobre outro. Não é desse poder que estamos a tratar.

Sabe-se, no entanto, que em regimes democráticos, instituições e indivíduos gozam de autonomia e instâncias governamentais, de discricionariedade. Nesse contexto democrático, para todos os efeitos, a *accountability* será entendida em sua dimensão relacional e institucional, a significar um regime que compreenda o conjunto de mecanismos de controle, incluindo toda a estrutura informacional necessária para que as regras, as práticas e as interações, que o entes envolvidos tenham entre si e com o *forum*, tenham vida e efetividade.

O controle, por sua vez, é o conjunto de mecanismos de controle, que são considerados os instrumentos, as ferramentas e os recursos, que compõe esse engrenagem relacional da *accountability*.

São duas formas de olhar para o mesmo fenômeno, apenas que na primeira ele é visto como um regime relacional político-jurídico e, na segunda, como um conjunto de ferramentas e recursos, que, unidos por uma engenharia ou arquitetura, formam um regime institucionalizado de controle³⁶.

³⁶ Essa forma ambivalente ou dicotômica de abordar o mesmo fenômeno encontra paralelo na teoria da empresa do direito empresarial, em que a empresa pode ser vista como um feixe de relações jurídicas (direitos e deveres) ou, ainda, como um conjunto de fatores dispostos racionalmente para um finalidade.

Essa dualidade encontra respaldo em Bovens (2010), que distingue *accountability* como uma virtude e *accountability* como mecanismo.

Por tais razões, a afirmação de Mulgan (2000), de que a *accountability* é um meio de controle, entendido em seu sentido amplo. De outro lado, porém, *accountability* pode ser, por vezes, mais do que um mecanismo de controle, mas o próprio controle.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças Públicas, Democracia E Accountability: Debate Teórico E O Caso Brasileiro**. p. 27, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. BUROCRACIA E ORDEM DEMOCRÁTICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas**. Brasília: IPEA ENAP, 2018.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. “**Finanças Públicas, Democracia e Accountability**”. In: **Ciro Biderman e Paulo Arvate, orgs. Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2005.
- ALFREDSSON, G. S.; RING, R. **The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure**. [s.l.] Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- BARZELAY, M. **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BOVENS, M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946–967, 1 set. 2010.
- CACCIA SALINAS, N. S. Legislação e políticas públicas: a lei como instrumento de ação governamental. **Tese de doutorado**, n. USP, 2012.
- CARDOSO, A. et al. **Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro**. Brasília: Inesc, 2015.
- CARRASCO, E. R.; CARRINGTON, W.; LEE, H. **Governance And Accountability: The Regional Development Banks**. p. 60, 2009.
- CLAD. **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CLARK, D.; FOX, J.; TREAKLE, K. (EDS.). **Demanding accountability: civil society claims and the World Bank Inspection Panel**. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishing, 2003.

COUTINHO, D. R. O Direito Nas Políticas Públicas. **SSRN Electronic Journal**, 2011.

COUTINHO, D. R. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 3, p. 565–586, jul. 2017.

CROZIER, M. **El fenómeno burocrático**. Buenos Aires: Amorrortu, 1969. v. 2

DAHL, R. A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. [s.l.] Yale University Press, 1973.

DAHL, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. **Political Science Quarterly**, v. 109, n. 1, p. 23–34, 1994.

DEAKIN, S. et al. **Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 30 abr. 2015. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2601035>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

DIAS, E. C. **Rédeas do Estado e do Investimento:: As trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento** Tese de Doutorado - FFLCH-USP, , 2017.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1995.

FOX, J. A.; BROWN, L. D. **The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements**. [s.l.] MIT Press, 1998.

FUKUYAMA, FRANCIS. **The end of History?** Disponível em: <https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

GIBBS, J. P. et al. **Social Control**. Beverly hills: Sage Publications Inc., 1982.

GOETZ, A. M.; JENKINS, R. Voice, Accountability and Human Development: p. 89, 2003.

GRAU, N. C. **Responsabilización por el Control Social**. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/investigaciones/investigaciones-concluidas/la-responsabilizacion-en-la-nueva-gestion-publica>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

GRUBER, J. E. **Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance**. [s.l.] University of California Press, 1987.

HABERMAS, J. THREE NORMATIVE MODELS OF DEMOCRACY. **Constellations**, v. 1, n. 1, p. 1–10, dez. 1994.

HABERMAS, Jurgen. **Paradigms of Law**. *Cardozo Law Review*, n. 17, p. 771-784, 1995

HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Demansion? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. In: **Models of Deliberative Democracy**. The Library of Contemporary Essays in Governance and Political Theory. New York: Routledge: Taylor and Francis Group, 2018.

HALPERIN, J.-L. Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change. **Maine Law Review**, v. 64, n. 1, p. 33, 2011.

IHERING, Rudolf Von. **Law as Means to an End**. Tradução de Isaac Husik. Boston: The Boston Book Company, 1914.

KAGAN, R. A. **Adversarial Legalism: The American Way of Law**. [s.l.] Harvard University Press, 2001.

KELSEN, Hans. **The Law as a Specific Social Technique**. *The University of Chicago Law Review*, vol. 9, n. 1, 1941, p. 75-97;

KICKERT, W. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism”. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997.

KOOIMAN, J.; JENTOFT, S. Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. **Public Administration**, v. 87, n. 4, p. 818–836, 2009.

LEE, M. **Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination**. Londres: McGill-Queen’s University, 2003.

LEVI-FAUR, D. *Oxford Handbook of Governance*. p. 37, 2012.

LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 202–226, 1 jun. 2013.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: UNB, 1981.

LINDENTHAL, A.; KOCH, M. The Bretton Woods Institutions and the Environment: Organizational Learning within the World Bank and the International Monetary Fund (IMF). **Administrative Sciences**, v. 3, n. 4, p. 166–201, 8 out. 2013.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Eds.). . **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29–54.

MASHAW, J. **Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=924879>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MASHAW, J. L. Judicial Review of administrative action: reflections on balancing political, managerial and legal accountability. **Revista Direito GV**, v. 0, n. 0, p. 153–170, 1 nov. 2005.

MERTON, R. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe: Free Press, 1957.

MULGAN, R. 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555–573, 2000.

NEF, J.; REITER, B. **The Democratic Challenge: Rethinking Democracy and Democratization**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and public economics**. 2. ed. [s.l.] Edgar Elgar, 1994.

NORTH, D. C. **Institutions**. Disponível em: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip. **Law and Society in Transition: Toward Responsive Law**. 4. ed. New Jersey: Transaction, 2008.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLSEN, J. Maybe it's time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 16, p. 1–24, 2005.

OTÁVIO PRADO, MARCOS VINÍCIUS PÓ. **Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2594.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

PEREIRA, A. E. et al. Accountability in International Organizations: the case of World Bank Inspection Panel (1993-2015). **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, 2017.

PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais : o caso de Belo Monte. 29 abr. 2015.

PERUZZOTTI, E. **LA POLITICA DE ACCOUNTABILITY SOCIAL EN AMERICA LATINA**. Disponível em:

<<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PIRES, R. R. C. Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 43–69, mar. 2011.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. Ano 53, n. n. 3, p. 5–30, 2002.

PRZEWORSKI, A. A reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 11, n. 32, p. 18–40, 1996.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51–69, 1993.

RHODES, R. A. . **The New Governance: Governing without Government**¹ - Rhodes - 1996 - Political Studies - Wiley Online Library. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

RICH, R. **Democracy in crisis: Why, Where, How to Respond**. Boulder,: Lynne Rienner Publishers, 2017.

RODRIK, DANI. **Thinking about Governance**. Disponível em: <<https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/thinking-about-governance>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. REGULATION AND PUBLIC LAW IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. **University of Toronto Law Journal**, v. 60, n. 2, p. 519–535, abr. 2010.

ROTHSTEIN, B. **The Three Worlds of Governance: Arguments for a Parsimonius Theory of Quality of Government**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2299220>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, E. H.; STEPHENS, J. D. **Capitalist Development & Democracy**. CHICAGO: University of Chicago Press, 1992.

RUPNIK, J. From Democracy Fatigue to Populist Backlash. **Journal of Democracy**, v. 18, n. 4, p. 17–25, 1 nov. 2007.

SCHAPIRO, M. G. **Making the Developmental State Work: How Does a Mandate Matter for the Brazilian Development Bank?** Rochester, NY: Social Science Research Network, 17 jan. 2012. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1986850>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

SCHAPIRO, M. G. Discrecionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, ago. 2016.

SCHAPIRO, M. G. Legalidade ou discrecionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 105–128, fev. 2017.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. [s.l.] Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, P. C. Can the European Union be legitimized by Governance? 2007.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294–308, 1 jun. 2008.

SELZNICK, P. An Approach to a Theory of Bureaucracy. **American Sociological Review**, v. 8, n. n. 1, p. 47–54, 1943.

SHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SMULOVITZ, CATALINA; PERUZZOTTI, ENRIQUE. **Societal Accountability in Latin America | Journal of Democracy**. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/article/societal-accountability-latin-america>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

STEINBERG, D. **Os bancos de desenvolvimento e seus instrumentos jurídicos de accountability - Um estudo de caso sobre o BNDESUSP**, , 2017.

TAMAHANA, Brian Z. **Law as Means to an End**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 1.

TRUBEK, D. M. The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present, and Future. In: TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Eds.). . **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 74–94.

TEUBNER, Gunther. **Substantive and Reflexive Elements in Law**. Law and Society Review, v. 17, n. 2, p. 239-285, 1983.

WORLD BANK et al. **Governance, Growth, and Development Decision-making**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/governanceandgrowth.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ZVOBGO, K. The World Bank as an Enforcer of Human Rights. p. 55, 2018.