ACCOUNTABILITY, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ACCOUNTABILITY, DEMOCRACY AND PUBLIC POLICY

Ivan César Ribeiro[1]

RESUMO: A literatura recente em Políticas Públicas sugere um conceito de *accountability* social ampliado – ao invés de uma mera prestação de contas ou da imposição de deveres de transparência e de acesso à informação, demanda-se uma participação maior da sociedade no planejamento e implantação de políticas públicas. A relação que se estabelece entre a população e seus representantes eleitos, de delegação na execução destas tarefas, coloca desafios ao exercício deste controle. Uma análise com base em teorias da democracia mostra que se trata de uma relação do tipo agente-principal, que coloca os desafios da assimetria de informações, dos problemas de coordenação, da ação de grupos de interesse e da existência de múltiplas tarefas exercidas pelo gestor que tornariam a participação social sub-ótima. Neste contexto, uma abordagem da participação e controle social como forma de aprendizado dos cidadãos poderia endereçar muitos destes problemas, na contramão da desmobilização e desconstrução institucional observados no Brasil durante o período 2016-2022.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, *accountability*, participação social, teorias democráticas, teoria de agente-principal.

ABSTRACT: Recent literature on Public Policy suggests an expanded concept of social accountability – instead of mere rendering of accounts or the imposition of duties of transparency and access to information, greater participation of society in the planning and implementation of public policies is demanded. The relationship that is established between the population and their elected representatives, of delegation in the execution of these tasks, poses challenges to the exercise of this control. An analysis based on theories of democracy shows that this is an agent-principal type relationship, which raises the questions of information asymmetry, coordination problems, the action of interest groups and the existence of multiple tasks performed by politicians that would make social participation sub-optimal. In this context, an approach to participation and social control as a way for citizens to learn could address many of these problems, against the grain of institutional demobilization and deconstruction observed in Brazil during the 2016-2022 period.

KEYWORDS: Public policies, accountability, social participation, democratic theories, principal-agent theory.

[1] Professor de Direito e Políticas Públicas, Departamento de Direito, Universidade Federal de São Paulo, coordenador e pesquisador-chefe do Centro de Estudos da Ordem Econômica, *Senior Research Scholar* da Faculdade de Direito da Universidade de Yale.

I – INTRODUÇÃO

O conceito de *accountability* e sua relação com a participação social na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ganhou novo fôlego com a aprovação da Emenda Constitucional 109 de 15 de março de 2021, que, entre outras alterações, incluiu o parágrafo 16 no artigo 37 de nossa Constituição Federal[2]. Esse dever da avaliação e monitoramento das políticas públicas se soma a necessidade de prestação de contas (artigos 34, VII, "d" e 35, II) e o princípio da publicidade (artigo 37, *caput*).

Assim, não se trata mais da simples ideia da necessidade de prestação de contas, ou do dever de transparência, e sim de um conceito ampliado de *accountability*, que visa um controle maior do cidadão sobre os agentes políticos. Em um modelo ideal, cidadãos de uma região ou país escolhem seus representantes políticos para, em seu nome, administrar as questões de Estado, planejando e implementando políticas públicas. Muito se discute sobre a natureza dessa delegação – se os representantes políticos são eleitos para implementar políticas específicas, ou se têm uma margem de discricionariedade. Ainda, se esse controle se dará em função do resultado, ou se o risco de uma falta de correlação entre as políticas implementadas por estes representantes e os resultados requereriam outra forma de controle. De qualquer forma, estamos diante de um conceito renovado de *accountability*.

Este conceito ampliado e renovado de *accountability* é objeto de análise das teorias da democracia, em que se examina a característica do mandato conferido aos governantes pelo seu eleitorado e as formas de controle deste mesmo eleitorado sobre o desempenho dos governantes. A relação de delegação envolvida resulta em que o delegatário (ou principal), no mais das vezes, é menos informado sobre a tarefa delegada que o seu agente, sendo difícil estabelecer uma perfeita correlação entre a atividade e empenho deste agente e os resultados alcançados pela política pública.

Este artigo debruça-se sobre este marco teórico e metodologias, sobretudo

[2] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

quantitativas, para a avaliação e monitoramento de políticas públicas, em um contexto de reconstrução de uma governança democrática. Volta-se para aspectos jurídicos, econômicos e de governança em políticas públicas, explorando os conceitos de *accountablity* e a adequação de teorias da democracia para o exame de políticas públicas, sendo a base para pesquisas empíricas a serem desenvolvidas em projetos subsequentes.

A principal hipótese é a de que o marco teórico das chamadas teorias de agente e principal, tanto as econômicas (HOLMSTROM, MILGROM, 1991) quanto as jurídicas (WALDRON, 2014), e os modelos empíricos (econométricos e jurimétricos) deles derivados se prestariam para a avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Para desenvolver essa hipótese, a pesquisa apresenta, além desta introdução, cinco seções, seguidas de uma breve conclusão. A segunda seção apresenta os mecanismos de *accountability*, a terceira discute o uso da chamada *teoria da agência* e sua relação com a transparência e incentivos, a quarta parte discute os modelos de democracia participativa, a quinta parte a ideia da existência de diferentes interesses públicos. Estabelecidas as premissas e hipóteses, examina-se de forma introdutória os impactos em casos recentes de monitoramento de políticas na área de educação e de urbanismo.

II – OS MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY*

A literatura divide os mecanismos de *accountability* entre os verticais e horizontais. Os primeiros se referem aos controles dos cidadãos sobre os representantes eleitos, feitos de forma prospectiva (através da análise das propostas de políticas dos candidatos) ou retrospectiva (nos casos em que o agente público concorre à reeleição). Em alguns países esse controle se faz também durante o mandato, através de mecanismos de *recall*. Os controles horizontais pressupõem uma ação entre iguais ou autônomos, através da mútua fiscalização entre os poderes (os freios e contrapesos) ou entre os órgãos. Pode ser um controle interno, através de ouvidorias, auditorias e outros mecanismos, ou externos. No Brasil esse controle externo está a cargo do legislativo, exercido com o auxílio dos tribunais de contas.

Uma terceira forma de controle é o chamado *accountability social* (também se registra a expressão *societal*), que não necessariamente se faz através do processo eleitoral. Tais mecanismos incluem a possibilidade de denúncia aos órgãos de controle, em especial

tribunais de conta ou mesmo a proposição de Ações Populares ou Ações Civis Públicas, a denúncia à imprensa, manifestações populares e outras formas de responsabilização.

Entretanto, interessam em especial para a discussão aqui travada os mecanismos de *accountability* social que envolvem a participação social. Alguns têm alcance limitado, como os orçamentos participativos, tanto em função do pequeno número de municípios que o utilizam quanto pela porção reduzida de recursos dos orçamentos submetida ao procedimento. Outros, como no caso dos Conselhos de Políticas Públicas (em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social), embora tenham um alcance maior (atingem mais de 96% dos municípios, com uma média de quase cinco conselhos por município), acabam por ter uma atuação apenas burocrática.

Dinâmica diferente apresentam as conferências nacionais, que registraram expressivo aumento em tempos recentes. Segundo estudo do IPEA, foram realizadas pouco mais de 100 conferências desde sua criação no Governo Vargas, em 1937, com quase 70% delas realizadas após 2002. Dados da Presidência da República indicam a participação direta, em todas as suas etapas (municipal, estadual e nacional) de mais de quatro milhões de cidadãos neste período mais recente. As conferências endereçam não apenas os quesitos de transparência, prestação de contas e responsabilização do debate tradicional sobre *accountability* (Cunha, 2012).

III – A TEORIA DE AGENTE E PRINCIPAL

A relação entre os ocupantes de cargos públicos e os cidadãos a quem eles servem é de delegação de poderes, através da eleição direta ou pela indicação de representantes do povo. Este tipo de relação tem sido examinado por economistas, cientistas políticos e juristas através da chamada *agency theory* (veja-se, entre outros, PRZEWORSKI *et al*, 1999). Quem recebe a delegação é chamado de agente, e exerce um mandato outorgado pelo chamado principal - no caso da gestão pública, os cidadãos.

O que os modelos examinam são as consequências dessa relação de delegação. O agente, ao lidar diretamente com a tarefa, torna-se mais bem informado que o principal que lhe fez a delegação. Seus interesses podem ser divergentes dos de seus constituintes, e o nível de esforço realizado pelo agente (por exemplo, seguindo um comportamento ético ou empreendendo seus melhores esforços pelo bem comum) pode não ser diretamente

observável. Acrescenta ao problema que o resultado nem sempre refletirá os esforços ou o comportamento ético e diligente do agente.

Nesse contexto, o agente pode ter um comportamento que vai contra os interesses de seu constituinte. Pode aprovar políticas públicas prejudiciais ao cidadão, mas que propiciam oportunidades de ganho pessoal, ou pode se tornar leniente, já que os resultados do comportamento diligente não são sempre observáveis.

O que os autores de modelos formais do problema propõem (entre outros, HOLMSTROM e MILGROM, 1991, e GROSSMANN e HART, 1992) é que é preciso reduzir a diferença de informações entre as partes (*assimetria de informações*) e alinhar incentivos entre o agente e o principal. Esses modelos apresentam o problema através de funções matemáticas sujeitas a restrições:

- A chamada *individual rationality*, restrição que sugere que o agente precisa achar a proposta suficientemente interessante para aceitar a incumbência, e
- A *incentive compatibility*, restrição que propõe que os incentivos oferecidos ao agente devem levá-lo a adotar o comportamento mais benéfico ao principal.

O foco nos mecanismos de *accountability* tem sido o acesso puro e simples às informações, não propiciando um entendimento mais profundo da atividade política, e o estabelecimento de sanções (PRZEWORSKI, veja-se também FEREJOHN). FERNANDO FILGUEIRAS sugere que esse modelo de transparência, fundado em teorias econômicas, não fariam a separação entre a razão pública e a razão privada das decisões em políticas públicas. Segundo o autor, isso leva apenas a uma abordagem moralista em relação à gestão pública, que seria reforçada pelo entendimento do cidadão como mero consumidor dos serviços do Estado. Nessa perspectiva, os incentivos seriam dados apenas pelas possibilidades de sanção do agente público (FILGUEIRAS, 2011).

As teorias democráticas, examinadas na próxima seção, propõem mecanismos que tem uma característica de cidadania e inclusão social, que alargam o conceito de acesso à informação e responsabilização de agentes públicos. Existem de longa data, entretanto, mecanismos que representam um avanço em relação aos controles meramente punitivos, calcados na ideia de administração gerencial. São os controles que procuram avaliar quesitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, empregados durante a implementação de

políticas públicas com o propósito específico de fornecer um *feedback* aos gestores. Estão nessa categoria instrumentos como as auditorias operacionais, previstas na regulação dos órgãos de controle externo desde 1988 e já empregadas por diversos tribunais de contas.

IV – MECANISMOS PARTICIPATIVOS

A combinação de um modelo que reduz a transparência ao mero fornecimento de informações, associada a posição passiva atribuída ao cidadão, entendido como mero usuário de serviços públicos, resulta em que a prestação de contas acaba sendo feita a uma parcela muito pequena da sociedade. Como sugere FILGUEIRAS, o acesso à informação sem um esforço para promover o seu entendimento acaba acarretando o uso instrumental da informação, com julgamentos moralistas em relação à razão privada se sobrepondo à razão pública. Seria preciso que esses mecanismos produzissem o entendimento em relação às questões públicas.

Mecanismos como as conferências nacionais e alguns modelos de conselhos de políticas públicas (neste caso, como se viu, uma pequena minoria, já que grande parte dos conselhos tem atuação apenas burocrática) propiciam o acesso à informação através de procedimentos inclusivos, que permitem o aprendizado do cidadão e a formação de experiências. Mais ainda, esses mecanismos levam em consideração a posição de cada um dos atores sociais na sociedade, tomando medidas efetivas para a inclusão de membros, de outra forma, marginalizados. Veja-se, a respeito, alentado estudo de CUNHA (2012), discutindo a inclusão de minorias nas conferências nacionais de políticas públicas.

Nota-se que, sem esse esforço de inclusão, a participação tende a se concentrar nos atores que possuem interesses econômicos maiores em discussão. Veja-se, nesse sentido, as conclusões de PAULO MATTOS, ao examinar a participação em audiências públicas conduzidas pelas agências reguladoras (MATTOS, 2004). A participação desses grupos vulneráveis, entretanto, não pode se dar colocando em risco as condições materiais mínimas para a participação na vida em sociedade e para a deliberação democrática, por isso a importância do cuidado com os direitos fundamentais. Não se poderia permitir que, ao participar dos processos de prestação de contas em políticas públicas, se arriscassem os direitos fundamentais acordados nos pactos políticos fundantes da vida em sociedade.

V – INTERESSES PÚBLICOS E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Em uma perspectiva de *accountability* social a transparência e a prestação de contas se dão de forma periódica e permanente, em fóruns que permitam a participação do cidadão. Nestes fóruns permite-se o debate e a formação informada e consensual da vontade pública, permitindo não apenas a responsabilização de agentes, mas a retroalimentação e a possibilidade de correções e avanços nas políticas públicas.

A ideia de supremacia do interesse público, em sua origem, sugeria um conceito de interesse transcendente ao dos cidadãos, concretizado exclusiva e solitariamente pela Administração, sua porta-voz única. Haveria uma oposição entre o interesse público e os diversos interesses individuais. FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES aponta a incorreção dessa oposição, já que muitas vezes esse interesse dito particular corresponde uma garantia de todos os cidadãos. Tome-se, por exemplo, a ação apresentada por um proprietário contra uma desapropriação indireta e sua relação com as garantias do devido processo legal e da justa e prévia indenização (incisos XXIV e LIV do artigo 5º).

Além dessa dimensão de interesse público subjacente aos diversos interesses até então tidos como individuais, a crescente fragmentação social acrescenta novos desafios à busca da melhor decisão administrativa. São muitos os interesses públicos, e a tarefa de formação da vontade pública demanda não o simples arbitramento desses interesses, mas a existência de um processo em que cada portador de um interesse legítimo possa apresentá-lo, informando a Administração e vencendo questões como a assimetria de informação, os limites cognitivos e outras. Reconhecer a legitimidade destes diversos interesses não significa, entretanto, fechar os olhos à possibilidade da atuação de grupos de interesse ou de minorias poderosas – neste sentido, GILENS e PAGE (2014) mostraram em na[alise multivariada mostrou que elites econômicas e grupos de interesse representando negócios têm um impacto direito e importante na escolha de políticas nos Estados Unidos, enquanto o cidadão médio e grupos de interesse de massas têm pouco ou nenhuma influência.

Essa nova realidade, de uma sociedade plural e complexa, está na origem do debate sobre uma Nova Administração Pública, com uma característica mais consensual e negociada. São muitos os autores que vislumbram um deslocamento do eixo da relação entre Estado e

cidadão, em que prepondera uma preocupação maior com a liberdade deste último, relativizando os instrumentos de autoridade em favor de uma administração mais paritária (entre outros, veja-se LUÍS CABRAL MONCADA , 2009 e PEDRO MACHETE, 2007). Essa nova relação jurídica administrativa envolve, como se verá, o uso maior de instrumentos contratuais, acordos não-contratuais e garantias adjetivas aos cidadãos na preparação desses instrumentos, oriundas da ideia de devido processo legal.

Em relação aos instrumentos de *accoutability* e sua relação com a definição, implementação e avaliação de políticas públicas, o que se nota é que existem dois modelos sendo utilizados n Brasil. Um deles tende a se concentrar nos vícios da política, correndo o risco desqualificá-la como forma adequada de discutir os projetos de sociedade. Não à toa, candidatos aos cargos públicos têm se apresentado como não políticos, e tem iniciado políticas públicas com o atropelo da participação popular e das formas de *accountability* social mais modernas e democráticas.

VI – A PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E URBANÍSICAS

Em portaria editada em agosto de 2017, o então ministro da educação Mendonça Filho fez substanciais alterações na composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) na organização da Conferência Nacional de Educação[3]. Foram excluídos representantes de diversas entidades do setor, estabelecida a concorrência por vagas entre as vagas restantes e foi transferida a organização do evento, retirada do FNE e atribuída à Secretaria-Executiva do ministério. Por fim, o escopo das deliberações a serem produzidas na conferência foi reduzido, além da indicação do adiamento de sua realização para, no mínimo, o segundo semestre de 2018[4].

O caso ilustra bem a discussão feita neste artigo, sobre os diferentes mecanismos de *accountability*, em especial as diferenças entre formas tradicionais (sistemas políticos de

3 Portaria no 1.017 de 22 de agosto de 2017, publicada pelo Ministério da Educação no DOU do dia 23 de agosto de 2017, na Seção 2, p. 9.
4 O adiamento foi feito através do Decreto de 28 de abril de 2017 da Presidência da República, sem número, que apresenta nova data e cronograma para a 3ª Conferência Nacional de Educação (Conae). A Conferência foi ao final realizada de 21 a 23 de novembro de 2018, com muitos avaliando que o evento foi substancialmente esvaziado (e.g., http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-conferencia-deixou-muito-a-desejar).

freios e contrapesos, sistemas de auditoria e contabilidade pública, regras administrativas e procedimentos legais, entre outros) e mecanismos que repousam em um conceito renovado de acesso à informação, que pressupõe a participação da sociedade no planejamento, implantação e fiscalização de políticas públicas. Infelizmente, o exemplo se dá no sentido contrário ao pretendido, mostrando como elites econômicas e maiorias eventuais trabalham para excluir a participação da sociedade em políticas públicas.

A participação de cidadãos e organizações nas conferências nacionais é parte do que se chama de *accountability* social (ou *civil society-driven accountability*), que como vimos é uma classificação que acrescenta à tradicional dicotomia do *accountability* vertical/horizontal. São várias os significados do termo, normalmente relacionados com o dever de prestação de contas de um agente ao seu mandatário. Envolve não apenas essa prestação de contas, mas também deveres de transparência e mecanismos de responsabilização dos agentes por seu desempenho.

Modelos fundados na teoria econômica acabam por privilegiar, no exame dessas relações de delegação, a questão dos diferentes níveis de informação que cada uma das partes possui, a chamada *assimetria de informações*. As soluções para essas desigualdades no acesso à informação envolvem iniciativas de transparência, colocando o cidadão em uma posição passiva de mero consumidor dos serviços do Estado. A discussão das teorias democráticas nos apresenta um modelo em que o controle e a responsabilização do agente público se dão através de mecanismos que privilegiam a participação e o aprendizado do administrado, sendo importante considerar as diferenças de posição social dos constituintes.

Ainda neste diapasão, o caso da Conferência Nacional de Educação não é único, tendo sido adiada para 2019 também a realização da Conferência das Cidades[5]. O mesmo diploma mudou a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional das Cidades, o mais importante fórum de discussão e desenvolvimento de políticas urbanas. A bem da verdade, uma consulta ao sítio eletrônico da Presidência da República mostra que nenhuma conferência nacional foi convocada depois da mudança de governantes em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff

VII – CONCLUSÕES

[5] Através do Decreto 9.076/17.

Os espaços para a discussão democrática e inclusiva, através das práticas de *accountability* que favoreçam o exercício da cidadania, tem encolhido. Tome-se como derradeiro exemplo o Comitê de Gestão Fiscal, previsto na própria Lei de Responsabilidade Fiscal[6]. Na falta de sua regulamentação, concentrou-se um enorme poder de agenda e de fixação de políticas públicas na Secretaria do Tesouro Nacional. Em épocas como a atual, o executivo nacional vale-se mais e mais do uso de emendas parlamentares, indicações de cargos e outras moedas na barganha com o legislativo. A perspectiva, neste cenário de centralização cada vez maior de decisões, é a de redução cada vez maior dos espaços de participação social e do uso de mecanismos de *accountability* fundados na ideia de democracia participativa.

A análise dos mecanismos de participação social na formulação e implantação de políticas públicas pode ser feito através de modelos calcados na teoria da agência, que permite avaliar incentivos, assimetrias de informação e a atuação de grupos de interesse. Análises com este ferramental ajudam a realçar a característica de aprendizado (e, portanto, de redução dos conflitos de agente e principal) da participação na forma de conferências ou da criação de conselhos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CUNHA, Eleonora Schettini M. (2012): Conferências de políticas públicas e inclusão participativa, Texto para Discussão, No. 1733, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. Democracy, accountability, and representation, p. 55-97, 1999.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Political Theory of Accountability. Democracy, Accountability, and Representation, p. 131-53, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua nova: revista de cultura e política, p. 65-94, 2011.

6 https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/17/apos-19-anos-camara-aprova-criacao-de-conselho-de-gestao-fiscal.ghtml.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. Perspectives on politics, v. 12, n. 3, p. 564-581, 2014.

GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. An analysis of the principal-agent problem. In: Foundations of insurance economics. Springer, Dordrecht, 1992. p. 302-340.

HOLMSTROM, Bengt; MILGROM, Paul. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 7, p. 24, 1991.

MACHETE, Pedro; Estado de direito democrático e administração paritária, Coimbra, Almedina, 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; SUSAN, C. Stokes.“Introduction”. Democracy, Accountability, and Representation, p. 1-26, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and. Democracy, accountability, and representation, v. 2, p. 29-54, 1999.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação estatal e interesses públicos. 2002.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: Apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 116: Mecanismos de participação cidadã social na reforma do Estado no Brasil), Madri. 2004.

MONCADA, Luís S. Cabral de; A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos, Editora Coimbra, 2009.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). Democracy, accountability, and representation. Cambridge University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy, Accountability: Fundamental to Democracy (April 1, 2014). NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 14-13, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2410812.