

Accountability e as suas Múltiplas Abordagens: um Balanço Teórico

Autoria: Roberto Salles Xavier

Resumo:

O significado e a utilização do termo *accountability* têm se expandido de forma significativa nas últimas décadas, tornando-se um conceito central em relação às questões de governança local e global, bem como no que se refere às esferas organizacional e política. Os diversos estudos atuais sobre este conceito têm extrapolado todas as fronteiras teóricas e de análise, chegando ao ponto de tentar explicar somente com o seu escopo abrangente as principais causas relacionadas com a governança democrática. Atualmente, o conceito de *accountability* precisa ser estudado levando-se em conta suas diversas dimensões e como cada uma delas é interpretada. Por isso, cada vez mais, este conceito requer uma constante clarificação e categorização do seu arcabouço teórico e empírico, com o objetivo de entender quais são as medidas e métricas de análises adequadas para avaliar os impactos e as influências de uma determinada estrutura de *accountability*. Além disso, recentes estudos têm mostrado a importância e a dificuldade da análise da *accountability* para as relações interestado. Como analisar *accountability* vertical e horizontal na relação interestado se estes mecanismos estão baseados na sociedade civil e no Estado? Se a *accountability* tem como premissa o ambiente democrático, como analisá-la se não existe democracia interestado? Se uma das dimensões da *accountability* é a sanção, como tratá-la na relação interestado? É possível replicar para a relação interestado os mecanismos de *accountability* que ocorrem dentro dos Estados democráticos? Assim, este trabalho tem como objetivo fazer um balanço teórico sobre os diversos elementos que permeiam o processo de *accountability*, abordando as suas dimensões (abrangência, violação, sanção, relação entre atores e agentes) e respectivas interpretações, as diversas abordagens conceituais, as variedades de tipologias e seus núcleos conceituais e, por fim, uma análise da *accountability* nas relações interestado. Como resultado, este trabalho indica que o tema é extremamente complexo, multidisciplinar e multidimensional. Os diversos trabalhos teóricos não somente utilizam conceitos diferentes, em função do tipo de abordagem, como também se apropriam de diversas dimensões conceituais para delimitar o campo de análise da *accountability*. Por isso, não se pode falar em *accountability* como um conceito fechado, ao contrário é necessário vê-la sempre dentro do contexto cultural, social, de uma determinada democracia, do sistema político presente e das relações interorganizacionais e interestado. No que tange especificamente à *accountability* na esfera da governança global, a conclusão que se chega é que existe uma grande demanda por novos estudos, em função do crescimento das relações interestado e do papel das organizações de governança global, que elaboram normas que podem afetar os Estados, exigindo que cada vez mais estas relações estejam embebidas de legitimidade.

1. Introdução

O significado e a utilização do termo *accountability*¹ têm se expandido de forma significativa nas últimas décadas, tornando-se um conceito central em relação às questões governança local e global, bem como nas esferas organizacional e política. Os diversos estudos atuais sobre este conceito têm extrapolado todas as fronteiras teóricas e de análise, chegando ao ponto de tentar explicar somente com o seu escopo abrangente as principais causas relacionadas com a governança democrática. Atualmente, o conceito de *accountability* precisa ser estudado levando-se em conta suas diversas dimensões e como cada uma delas é interpretada. Por isso, cada vez mais, este conceito requer uma constante clarificação e categorização do seu arcabouço teórico e empírico, com o objetivo de entender quais são as medidas e métricas de análises adequadas para avaliar os impactos e as influências de uma determinada estrutura de *accountability*.

Além disso, recentes estudos têm mostrado a importância e a dificuldade da análise da *accountability* para as relações interestado. Como analisar *accountability* vertical e horizontal na relação interestado, se estes mecanismos estão baseados na sociedade civil e no Estado? Se a *accountability* tem como premissa o ambiente democrático, como analisá-la se não existe democracia interestado? Se uma das dimensões da *accountability* é a sanção, como tratá-la na relação interestado? É possível replicar para a relação interestado os mecanismos de *accountability* que ocorrem dentro dos Estados democráticos?

Assim, este trabalho tem como objetivo fazer um balanço teórico sobre os diversos elementos que permeiam o processo de *accountability*, abordando as suas dimensões e respectivas interpretações, as diversas abordagens conceituais, as variedades de tipologias e seus núcleos conceituais e, por fim, uma análise da *accountability* nas relações interestado.

2. O que é *Accountability* e quais são as suas Dimensões?

Cada vez mais se utiliza o conceito de *accountability* em diferentes campos e com diversas finalidades. Aqui se pretende analisar esta gama de dimensões que são apresentadas por diversos estudos, levando-se em conta o pensamento da ciência política de que a noção de *accountability* somente existe porque existe o poder. Todo o poder precisa ser controlado, principalmente para evitar que abusos aconteçam. Por isso, *accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições no que se refere aos seus desempenhos como detentores de poder.

Entretanto, definir *accountability* é um exercício extremamente difícil. Os atores definem *accountability* de diferentes formas, utilizando diferentes dimensões, dependendo do tipo de abordagem que pretendem dar e do contexto do estudo que está sendo apresentado. Para Schedler (2004) o conceito de *accountability* tem um significado evasivo, limites não muito claros e uma estrutura interna confusa. Para Mulgan (2000) *accountability* é um complexo e camaleônico termo que virou um lugar comum na literatura da administração pública.

Em função disso e para facilitar o entendimento deste arcabouço conceitual, a proposta do trabalho é discutir o conceito de *accountability* a partir da estruturação das suas dimensões e das diferenças dicotômicas de entendimento que os autores apresentam sobre elas. Para isso, este estudo propõe uma estrutura das dimensões de *accountability* e das diferenças de posição

dos diversos autores com base no trabalho de Mainwaring e Christopher (2003), conforme apresentado na Figura 1.

DIMENSÃO	INTERPRETAÇÃO
ABRANGÊNCIA	Limites formais de atuação
	Limites formais e informais de atuação
VIOLAÇÃO	Legais
	Políticas
SANÇÃO	Direta
	Indireta
RELAÇÃO ENTRE ATORES	Principal-Agente
	Ampla
AGENTES	Principal (na relação Principal-Agente)
	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros

Figura 1 - Dimensões do conceito de *accountability* e suas interpretações

Para entender melhor o conceito de *accountability* é fundamental analisar cada uma das suas dimensões e como elas são interpretadas por diversos atores. A primeira está relacionada com sua abrangência ou escopo, no que diz respeito aos limites de atuação formal ou informal dos detentores de poder. Alguns autores trabalham com uma visão mais restrita da *accountability*, defendendo a ideia de que se deve limitar a responsabilização dos agentes aos aspectos institucionais formais e suas sanções. Entretanto, outros estudiosos do assunto possuem uma visão mais abrangente, posicionando-se a favor de incluir também no processo de *accountability* mecanismos de responsabilização não-institucionais, como, por exemplo, a *accountability* de reputação e de pares.

A questão da violação se apresenta como a segunda dimensão do conceito e cobre a discussão sobre se o processo de *accountability* deve estar ligado somente às transgressões legais ou às decisões políticas também. Neste espaço de discussão as interpretações estão divididas nas que limitam o controle da fiscalização somente sobre as violações legais por parte dos detentores de poder e nas que consideram que a responsabilização política é também importante, principalmente no que se refere à avaliação de desempenho das políticas públicas.

A terceira dimensão está preocupada com a análise da capacidade do principal impor sanção ao agente de *accountability*. Aqui não se discute a ausência da sanção, pois *accountability* não pode existir sem que o detentor do poder não possa ser sancionado. O debate está em considerar ou não a sanção indireta pertinente ao processo de *accountability*. Alguns autores afirmam que *accountability* só pode existir se agentes puderem impor sanções diretas aos transgressores. Por outro lado, uma série de estudos mostra que alguns mecanismos de *accountability* geram certa responsividade sem necessariamente ter algum tipo de sanção direta.

A quarta dimensão abrange a discussão se a relação entre os atores se dá somente na relação Principal-Agente. Alguns autores defendem a ideia de que só existe *accountability* quando alguém dá o poder para outra pessoa fazer algo por ela. Nesta concepção, somente há relação de *accountability* se o principal puder retirar o poder delegado ou renová-lo. Por outro lado, outros autores consideram que olhar a *accountability* somente por meio da relação principal-agente é extremamente reducionista, pois essa visão ignora completamente o papel das agências externas à esta relação, como por exemplo, o judiciário e os tribunais de contas.

Finalmente, a quinta dimensão do conceito engloba a análise de quem pode atuar como o agente de *accountability*. Essa dimensão está bastante relacionada com a quarta dimensão, pois os autores que restringem o conceito de *accountability* à relação principal-agente consideram que somente o principal atua como agente. Já a vertente dos autores que possuem uma visão mais ampla do conceito, defende a posição de que o principal é apenas um subconjunto dos agentes de *accountability*.

3. As diversas abordagens conceituais

Grant e Keohane³ (2005) utilizam uma visão bastante abrangente do conceito de *accountability*. Para estes autores a capacidade de alguns atores para impor sanções aos agentes, ultrapassa os limites formais ou institucionais. Além disso, enxergam que a violação pode ser tanto na esfera legal como na política. A *accountability* de reputação é um bom exemplo de um mecanismo no qual um ator pode informalmente demandar responsividade e impor custos de reputação ao agente. Também no que se relaciona com a dimensão sanção a visão é ampla, pois eles trabalham tanto com a direta quanto com a indireta.

Entretanto, o conceito de *accountability* proposto por estes autores limita as dimensões da relação entre os atores e quem pode atuar como agente, quando se referem aos mecanismos de *Checks and Balances*. Enquanto os mecanismos de *Checks and Balances* são destinados a impedir a ação que ultrapassa as fronteiras legítimas e requer a cooperação de atores com diferentes interesses institucionais para produzir uma decisão autoritária, os mecanismos de *accountability* por outro lado, sempre funcionam após o fato, ou seja, expõem as ações, julgam e punem. Assim, a relação de *accountability* proposta nesse conceito se limita a relação principal-agente.

Como Grant e Keohane, no que se refere à dimensão de abrangência, o conceito de *accountability* proposto por Schedler⁴ (2004) alcança os limites formais e informais de atuação dos agentes. Para o autor a *accountability* não é um conceito clássico, o qual se define por um núcleo duro e invariável de características básicas, mas sim um conceito radial, onde existe uma família de componentes, mas que dependendo da situação que está sendo analisada esses componentes não precisam estar todos presentes. É o caso das dimensões propostas pelo autor – informação, justificação e sanção – que podem estar todas presentes em um estudo, como uma delas pode estar ausente em outros estudo, mas que nem por isso pode-se afirmar que não exista o processo de *accountability*.

Ainda interpretando as dimensões do conceito de Schedler (2004), observa-se uma preocupação de analisar a violação não somente em termos das normas legais. Para o autor o conceito de *accountability* também engloba a atuação dos agentes em relação às normas sociais prevalecentes, ou seja, a violação política está presente, como também está presente a sanção direta e indireta, principalmente com a utilização da *accountability* societal. Diferentemente de Grant e Keohane, o autor enxerga a relação entre os atores no processo de *accountability* ampla, mesmo divergindo semanticamente das metáforas de controles verticais e horizontais, pois entende que existem tanto a relação principal-agente quanto o controle entre agências de Estado.

Ao contrário dos autores anteriores, Mainwaring⁵ (2003) delimita o conceito de *accountability* ao contorno do quadro institucional e está preocupado especificamente com a *accountability* política, que tem como premissa básica a responsividade⁵ e a responsabilidade dos

funcionários públicos. A questão de delimitação do conceito é muito importante para o autor, pois o foco na autoridade legal que cobra responsabilização permite delimitar o conceito e ainda inclui uma série de relações de responsividade. Com este conceito mais restrito, o autor não considera, por exemplo, como agente de *accountability* a imprensa ou as organizações da sociedade civil que investigam e denunciam abusos e corrupção, ou seja, para ele, a *accountability* societal apresentada por Smulovitz e Peruzzotti (2003) não é uma relação de *accountability*.

No que se refere à dimensão da violação, o autor tem uma visão que esta deve se estender além das questões em que a legalidade do comportamento de um ator do Estado está em jogo. Principalmente, na *accountability* horizontal, que o autor denomina de *accountability* intraestado⁶, os funcionários públicos e as agências do Estado no exercício de suas funções devem prestar contas tanto em termos políticos, como legais. Um bom exemplo de *accountability* intraestado que gera uma violação política é o processo de *impeachment* no sistema de governo presidencialista.

Para a dimensão da sanção o ator possui também uma visão abrangente, pois entende que o poder de sanção indireta é suficiente para caracterizar uma relação de *accountability*. Para defender este argumento, o autor menciona a instituição do *ombudsman*, onde o cidadão pode fazer uma reclamação em relação à uma atuação imprópria de um agente do Estado. Mesmo não podendo impor uma sanção direta ao agente público infrator, o *ombudsman* como uma autoridade formalizada, pode cobrar uma responsabilização do detentor de poder.

No caso da dimensão da relação entre os atores, Mainwaring é enfático na crítica aos atores que consideram somente a relação principal-agente como relação de *accountability*. Esta visão estreita deixa de fora algumas relações formais de supervisão e com potencial de sanção. Dentro ou fora da relação principal-agente, o detentor de poder pode estar sujeito à sanções em casos de irregularidades. Na *accountability* intraestado, as agências de supervisão e o judiciário, por exemplo, não possuem a relação principal-agente com outras instituições do Estado, mas efetivamente elas possuem competência legal para responsabilizar e sancionar. Da mesma forma, no que se refere à dimensão de agentes, o autor considera que os agentes de *accountability* são todos os atores que formalmente supervisionam e/ou impõem sanções aos detentores de poder.

O último conceito de *accountability* a ser analisado é o de O'Donnell⁷ (1998). Dentro do conceito de *accountability* horizontal o autor restringe a abrangência do conceito apenas aos mecanismos de controle formais e institucionalizados de atuação. Também para a dimensão da violação, o conceito proposto pelo autor deixa claro que a violação está restrita às questões legais. Ao declarar que a função de responsabilização das agências estatais envolve desde a supervisão de rotina a sanções legais, o autor informa que o seu conceito engloba tanto as sanções diretas como as indiretas.

No que se refere à dimensão das relações entre os atores e à dimensão dos agentes, O'Donnell (1998) entende que nem todas as relações de *accountability* envolvem um principal que pode destituir um agente. Além disso, o autor inclui no seu conceito de *accountability* horizontal não somente o principal na relação principal-agente, mas também as agências de fiscalização do Estado e o judiciário como agentes desse tipo de *accountability*.

As diferentes posições dos quatro atores sobre o conceito de *accountability* estão resumidas na Figura 2, conforme demonstrado anteriormente.

DIMENSÕES DO CONCEITO	GRANT E KEOHANE	SCHEDLER	MAINWARING	O'DONNELL
ABRANGÊNCIA	Limites formais e informais de atuação	Limites formais e informais de atuação	Limites formais de atuação	Limites formais de atuação
VIOLAÇÃO	Legais e Políticas	Legais e Políticas	Legais e Políticas	Legais
SANÇÃO	Direta e Indireta	Direta e Indireta	Direta e Indireta	Direta e Indireta
RELAÇÃO ENTRE OS ATORES	Principal-Agente	Ampla	Ampla	Ampla
AGENTES	Principal (na relação Principal-Agente)	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros

Figura 2 – As diversas visões sobre o conceito de *accountability*

4. As Diversas Tipologias de *Accountability*

Da mesma forma que há uma variedade de entendimento sobre o conceito de *accountability*, sendo necessário decompor o conceito em dimensões para que se possa entender melhor cada proposta, também no que se refere às tipologias de *accountability* existe um conjunto grande de proposições.

As duas tipologias de *accountability* clássicas são de O'Donnell (1998): **vertical e horizontal**. A *accountability* vertical “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.” A utilização da metáfora espacial tem como finalidade descrever relações de poder. A imagem espacial da verticalidade é usada nesta tipologia, justamente para mostrar uma relação hierárquica, onde no topo está o detentor de poder e na base quem delega o poder. Como afirma Schedler (2004), a *accountability* vertical descreve uma relação entre desiguais, entre superiores e subordinados, entre principais e agentes.

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

Se na *accountability* vertical pode um agente sem poder legal punir ou premiar um agente com poder político, na *accountability* horizontal o que existe são agentes públicos que se controlam mutuamente. No cerne dessa questão está a ideia predominante das democracias modernas de divisão dos poderes do Estado em instituições e órgãos autônomos. Para O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal é entendida como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para

realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. Para que a *accountability* horizontal seja efetiva é necessária a existência de agências públicas que possuam competência legal, autonomia política e capacidade para supervisionar, controlar e punir ações julgadas ilícitas realizadas por outros agentes públicos. É importante salientar, que no Brasil tem havido um incremento muito grande dos mecanismos de *accountability* horizontal, principalmente como fortalecimento do Tribunal de Contas e a criação do Ministério Público nos níveis nacional e subnacional do Estado.

Dentro dessa proposta do autor, é necessário comentar sobre a relação entre a *accountability* vertical e a horizontal. A *accountability* vertical que surge por meio das reivindicações sociais com forte apoio da mídia é capaz de provocar um impacto na *accountability* horizontal. Muitas pesquisas apontam para a importância da mobilização da sociedade e da mídia para que os agentes públicos que possuem competência legal para supervisionar tomem as ações necessárias.

Em contraste com esta tipologia de *accountability* horizontal, alguns atores criticam a utilização desta metáfora espacial e outros consideram que esta tipologia não consegue abordar todas as relações de *accountability*. Para Schedler (2004), a referência espacial horizontal descreve uma relação entre iguais, sugerindo que o ator que exige responsabilização está a altura de quem está sendo cobrado a prestar contas, e que estão equiparados em posição de poder. É justamente esta premissa de igualdade de poder que é questionada, pois em um complexo ambiente democrático é muito difícil identificar e medir as relações de poder. Além disso, o autor considera que mesmo na relação de *accountability* entre agências de Estado, deve haver diferenças na relação de poder. O controlador, na sua esfera de atuação, deve necessariamente ser mais poderoso que o controlado.

Para não utilizar a metáfora espacial de horizontalidade que enseja tanta distorção no que se refere à estrutura de poder dos atores envolvidos, Mainwaring (2003) adota a *accountability* **intraestado** como o tipo de relação entre as agências de Estado. Além do nome em si, a diferença entre *accountability* horizontal e intraestado está na discussão sobre se o processo de *accountability* deve estar ligado somente às transgressões legais ou às decisões políticas também. Enquanto O'Donnell (1998) limita a *accountability* horizontal às violações legais, Mainwaring (2003) considera também possíveis violações políticas dentro do seu conceito de *accountability* intraestado. Uma clássica forma de *accountability* intraestado é o que acontece nos governos parlamentares, com a queda do gabinete em função de um processo de *accountability* baseado em questões estritamente políticas.

Por outro lado, para ampliar o leque de relações de *accountability* que não estão incluídas nem no tipo vertical e nem no horizontal, Schmitter (2007) se utiliza também da metáfora espacial para sugerir a *accountability* **oblíquo**. Este tipo de *accountability* se refere à relação de cobrança exercida pelas diversas organizações da sociedade civil que não indicam candidatos e nem participam das eleições, mas que são capazes de mobilizar cidadãos para defender seus interesses no processo político. Essa ação coletiva é importante, pois ela acontece continuamente, mesmo fora do período eleitoral, e tem como foco todos os espaços políticos onde é decidida a alocação de recursos públicos. Para o autor, a função oblíqua da sociedade não é um substituto para a *accountability* vertical exercida pelos cidadãos, mas sim um complemento importante. Além disso, o processo de *accountability* oblíquo pode ser de

grande importância na informação e no apoio às agências de Estado envolvidas na ativação dos *checks and balances* da *accountability* horizontal.

Ainda seguindo a linha da participação da sociedade civil fora dos limites do processo eleitoral, Smulovitz e Peruzzotti (2003) apresentam a *accountability* **societal**, que é um mecanismo vertical de controle das autoridades públicas exercido por associações de cidadãos e por movimentos da mídia. A *accountability* societal pode empregar tanto mecanismos institucionais, como por exemplo o Ministério Público, como mecanismos não institucionais, como mobilizações sociais.

Ao analisar o processo de *accountability* e abusos de poder na política mundial, Grant e Keohane (2005) identificam sete tipos de mecanismos de *accountability* que funcionam no jogo político global. Para os autores, alguns mecanismos funcionam de forma mais eficaz quando as normas de legitimidade são formalmente codificadas em lei; outros se aplicam onde a informalidade é maior. Procurando estruturar um quadro analítico, os mecanismos de *accountability* são separados em dois grupos: no primeiro estão aqueles que dependem fortemente de delegação (*accountability* hierárquico, supervisão, fiscal e legal); e no segundo grupo os mecanismos que de alguma forma envolvem a participação (*accountability* de mercado, pelos pares e de reputação).

No grupo dos mecanismos de *accountability* que envolve a delegação, a *accountability* **hierárquica** se aplica às relações superior-subordinado existentes dentro das organizações. A *accountability* de **supervisão** é utilizada nas relações que envolvem organizações, onde uma organização atua como principal em relação à outra. Como o estudo aborda as instituições envolvidas com a política mundial, um exemplo de *accountability* de **supervisão** é quando o Banco Mundial ou o FMI está sujeito à fiscalização de um Estado ou de uma organização dentro do Estado. No que concerne aos mecanismos que envolvem a responsabilização de recursos financeiros, os autores sugerem a *accountability* **fiscal** como um instrumento de fiscalização dos Estados que colocam recursos nas organizações multilaterais. Por fim, neste grupo ainda existe a *accountability* **legal** que se refere à exigência de que os agentes da política mundial respeitem as regras e estejam preparados para justificar suas ações em tribunais ou arenas internacionais. Como exemplo deste tipo de *accountability*, os autores mencionam os mecanismos de disputa na OMC, os processos no Tribunal de Haia, bem como a criação de um novo Tribunal Penal Internacional.

No segundo grupo de mecanismos de *accountability*, que estão baseados na participação, a *accountability* de **mercado** procura mostrar a influência que os investidores e os consumidores exercem no mercado, quando escolhem ou não em investir em um determinado país em função de divergências políticas, ou quando um consumidor se recusa a comprar produtos de uma empresa que utiliza, por exemplo, madeira florestal de área desmatada. Os mecanismos de *accountability* dos **pares** surge com o resultado da avaliação mútua das organizações que possuem finalidades semelhantes. Ao ser mal avaliada pelo seu par, uma ONG, por exemplo, pode ter muita dificuldade de conseguir cooperação e parcerias para alcançar determinado objetivo. A *accountability* de **reputação pública** é apresentada como um mecanismo que está envolvido em todas as outras formas de *accountability*. Este mecanismo deve ser aplicado a situações em que a reputação ampla e publicamente conhecida fornece meios para que de alguma forma se possa avaliar determinada situação. Uma análise comparativa das proposições dos diversos autores sobre os tipos de *accountability* existentes está representada pela Figura 3.

AUTORES	TIPO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	NÚCLEO CONCEITUAL
O'DONNELL	Vertical	Foco na relação principal-agente
	Horizontal	Foco na relação entre agências de Estado com equilíbrio de poder
MAINWARING	Intraestado	Foco na relação entre agências de Estado sem equilíbrio de poder
SCHMITTER	Obliquo	Foco tanto na relação principal-agente como entre agências de Estado
SMULOVITZ E PERUZZOTTI	Societal	Foco no movimento da sociedade civil e da mídia, atuando como principal na relação com a autoridade pública
GRANT E KEOHANE (Foco nas relações existentes na Política Mundial)	Hierárquico	Foco nas relações entre superior e subordinado dentro das organizações
	Supervisão	Foco nas relações entre os Estados e os organismos multilaterais
	Fiscal	Foco na fiscalização de recursos financeiros gerenciado pelos organismos multilaterais
	Legal	Foco no cumprimento das normas pelos organismos multilaterais
	Mercado	Foco na relação entre investidores e consumidores e o mercado
	Pares	Foco na relação entre organizações homólogas
	Reputação Pública	Foco na reputação dos agentes

Figura 3 – As diversas visões sobre os tipos de *accountability*

5. O Processo de *Accountability* nas Relações Interestado

Ao analisar a *accountability* nas relações entre Estados nacionais, algumas questões surgem imediatamente. Como analisar *accountability* vertical e horizontal na relação interestado se estes mecanismos estão baseados na sociedade civil e no Estado? Se a *accountability* tem como premissa o ambiente democrático, como analisá-la se não existe democracia interestado? Se uma das dimensões da *accountability* é a sanção, como tratá-la na relação interestado? É possível replicar para a relação interestado os mecanismos de *accountability* que ocorrem dentro dos Estados democráticos?

Estas e muitas outras questões relacionadas com a *accountability* interestado têm sido matéria de estudos recentes por parte, principalmente, da comunidade acadêmica internacional, a qual tem procurado analisar todos as dimensões que possam gerar um certo déficit de *accountability* na governança global e tem buscado proposições, por meio de estudos teóricos e empíricos relacionados com mecanismos de *accountability*, que possam induzir a uma maior responsabilização dos detentores de poder a nível global.

Para começar a entender as diferenças entre as relações de *accountability* que ocorrem intraestado é importante analisar os dois modelos conceituais de *accountability* apresentado por Grant e Keohane (2005). Ao tentar responder a pergunta de quem tem o direito de cobrar responsabilização dos detentores de poder, surge a necessidade de estudar tanto o modelo de

accountability de participação quanto o modelo de *accountability* de delegação. No primeiro modelo o detentor de poder é avaliado pelas pessoas que são afetadas pelas suas ações. Já no segundo modelo, o desempenho do detentor de poder é avaliado por aqueles que lhe confiaram o poder.

Embora estes dois modelos de *accountability* estejam presentes no interior de um Estado democrático, possibilitando uma clara definição de quem tem o direito de cobrar responsabilização dos detentores de poder, a mesma coisa não se pode afirmar no que se refere ao processo de responsabilização a nível interestado. Como afirmam os autores, no nível nacional as pessoas afetadas pelas ações dos detentores de poder são aquelas sujeitas às leis da *polis*, sendo desta forma fácil a identificação das pessoas que tem o direito de participar do processo de *accountability*. Por outro lado, como é possível identificar qual é o público afetado por um processo político que envolve mais de um Estado? Se não é possível identificar o público afetado, quem poderá julgar os detentores de poder e qual será o grau de legitimidade deste julgamento?

Em função desses argumentos, os autores propõem que para analisar a *accountability* a nível global é necessário criar uma abordagem que não dependa da existência de uma clara definição de público global e, por isso, a atenção tem que ser dada para o modelo de *accountability* por delegação.

Koppell (2008) trilha um outro caminho em relação ao processo de *accountability* das organizações de governança global. Para ele as organizações de governança global estão divididas em dois tipos de *accountability*: responsabilidade e responsividade. No primeiro tipo as instituições estão preocupadas em cumprir as regras, as normas e os princípios. Já no segundo tipo enfatiza o atendimento as demandas daqueles que constituíram a organização. Muitas vezes, na tentativa de buscar esses dois tipos de *accountability* a organização gera no seu ambiente de governança conflitos entre a legitimidade e a autoridade. A legitimidade está ligada ao processo de *accountability* de responsabilidade, enquanto que a autoridade está embebida na *accountability* de responsividade.

Para entender, na prática, o que acontece com o processo de legitimidade e autoridade das organizações de governança global o autor propõe analisar o grau de *publicness* e *constrictiveness* que estão respectivamente relacionados com a legitimidade e autoridade. A *publicness* destina-se a capturar a medida em que uma organização invoca e afeta os interesses comuns dos membros da sociedade. Por outro lado, se autoridade constitui a institucionalização do poder, é necessário avaliar a quantidade de poder. Para isso, o autor utiliza uma “dimensão discreta de poder” denominada de *constrictiveness*, que tem como objetivo medir o grau de poder da organização, por meio do nível de constrangimento que esta impõe à sociedade. Ou seja, quanto maior a necessidade de constranger os governados, maior será a preocupação da organização em fortalecer sua autoridade.

Para medir o nível de *publicness* de uma organização o autor define três indicadores – poder de sanção, busca de bens comuns e alcance do lado público do indivíduo – conforme detalhado na Figura 4.

Para medir a dimensão de *constrictiveness*, o autor se utiliza também de três indicadores relacionados com o conceito de poder, conforme demonstrado na Figura 5: extensão e alcance, liberdade e concentração.

INDICADORES	MEDIDA
Poder de Sanção	Quanto maior a força coercitiva à disposição da organização mais pública ela será.
Busca de Bens Comuns	Quanto mais uma organização cumpre um interesse comum mais pública ela deve ser considerada.
Alcance do Lado Público do Indivíduo	Quanto mais uma organização tem o direito de privar os indivíduos dos seus direitos de cidadania mais ela estará afetando o lado público do indivíduo e, por isso, mais pública ela será.

Figura 4 – Os indicadores de medida de *publicness*

Para o autor ao analisar as organizações de governança global com estes indicadores é possível fazer uma avaliação de como estão os níveis de legitimidade e autoridade dessas organizações. Ao descobrir esses níveis, as organizações de governança global podem tomar decisões no sentido de atender mais o tipo de *accountability* relacionado com a vulnerabilidade mais imediata. Sem essa avaliação, algumas organizações parecem enfatizar a *accountability* de responsabilidade quando a legitimidade é de maior relevância e a *accountability* de responsividade quando a preocupação com a autoridade é dominante.

INDICADORES	MEDIDA
Extensão e Escopo	A extensão do poder refere-se à probabilidade de que suas ações sejam cumpridas. Isto é, qual a probabilidade que uma organização obtém o que quer. Quanto maior a probabilidade maior poder tem a organização. Já o escopo está relacionado com a quantidade de pessoas ou entidades que são atingidas por suas ações e com a gama de funções que possui. Quanto maior for essa abrangência maior o poder.
Liberdade	Quanto mais uma organização está sujeita a sofrer pressões na definição de suas ações, menos poder ela tem, ao contrário daqueles que são imunes a interferências externas.
Concentração	Quanto mais uma organização concentra sozinha uma determinada área de atuação mais poder ela tem.

Figura 5 – Os indicadores de medida de *constrictiveness*

6. Conclusão

Ao analisar os diversos conceitos e o conjunto de tipologias de *accountability*, a primeira conclusão a que se chega é que o tema é extremamente complexo, multidisciplinar e multidimensional. Os diversos trabalhos teóricos não somente utilizam conceitos diferentes, em função do tema que se estuda, como também se apropriam de diversas dimensões conceituais para delimitar o campo de análise da *accountability*.

Por isso, não se pode falar em *accountability* como um conceito fechado, ao contrário é necessário vê-la sempre dentro do contexto cultural, social, de uma determinada democracia, do sistema político presente e das relações interorganizacionais e interestado.

Da mesma forma, no que se refere às tipologias de *accountability*, a dificuldade inicial para qualquer estudo está no significado semântico ou metafórico do nome. Como observado no texto, a utilização de um simples termo pode ensejar uma grande discussão sobre a sua adequabilidade ao foco da relação de *accountability*.

No que tange especificamente à *accountability* na esfera da governança global, existe uma grande demanda por novos estudos, em função do crescimento das relações interestado e do papel das organizações de governança global, que elaboram normas que podem afetar os Estados. Além disso, o incremento da demanda por cooperação internacional e o surgimento de novos métodos de governança global exigem que cada vez mais estas relações estejam embebidas de legitimidade.

Diante do exposto, torna-se fundamental que antes de qualquer estudo empírico de um determinado assunto sobre *accountability*, se faça uma análise e uma delimitação conceitual de *accountability*, para que o referencial teórico seja corretamente utilizado.

NOTAS

- (1) Como diversos outros termos em inglês, a palavra *accountability* não tem uma equivalente em português, nem uma tradução possível que possua o mesmo significado semântico que o termo tem em inglês. Assim, para fins deste artigo o vocábulo *accountability* não será traduzido.
- (2) Neste caso, o termo em inglês *answerability* foi traduzido para o português, com a utilização de neologismo, como responsividade, e significa a obrigação dos detentores de poder de informar sobre as suas decisões e de justificá-las em público.
- (3) *Accountability*, como usamos o termo, implica que alguns atores têm o direito de cobrar outros atores por um conjunto de padrões, de julgar o cumprimento das suas responsabilidades à luz dessas normas, e para impor sanções se determinar que essas responsabilidades não tenham sido cumpridas. *Accountability* pressupõe uma relação entre detentores de poder e aqueles que cobram responsabilidade onde há um reconhecimento generalizado da legitimidade de (1) as normas operacionais para *accountability* e (2) a autoridade das partes para o relacionamento (um para exercer os poderes particulares e os outros para fazer a cobrança). O conceito de *accountability* implica que os atores sendo responsabilizados têm a obrigação de agir de maneira consistente com padrões aceitáveis de comportamento e que serão punidos de cometer falhas ao fazê-lo (Grant e Keohane, 2005, p.29 e 30).
- (4) “A” presta contas a “B” quando está obrigado a informar sobre suas ações e decisões (sejam passadas ou futuras), a justificá-las e a sofrer o castigo correspondente em caso de má conduta. A *accountability* em política usualmente engloba três dimensões – informação, justificação e sanção -. Entretanto, as três não formam um núcleo de “atributos necessários” que de maneira binária estão ou presentes ou ausentes e que devam estar presentes em todos os casos que reconhecemos como instâncias de *accountability*. Por um lado, se trata de variáveis contínuas que não são uma questão de todo ou nada, sim de graus. As três podem se apresentar com intensidades e ênfases variadas. Por outro lado, há muitos casos nos quais uma ou duas das três dimensões estão ausentes, ou somente debilmente presentes, e de todos os modos podemos falar de exercícios efetivos de *accountability* (Schedler, 2004, p.19).
- (5) Eu delimito o conceito de *accountability* política para relações que formalmente dão a algum ator a autoridade de supervisão/sanção relativa aos funcionários públicos. *Accountability* Política é, portanto, a relação formal de supervisão/sanção dos funcionários públicos por outros atores. (...) Quando o controle das autoridades públicas tem lugar fora de um quadro institucional em que os agentes são acusados formalmente com esta responsabilidade, isto fica fora do âmbito do meu entendimento de *accountability* (Mainwaring, 2003, p.7).

- (6) Mainwaring não acha adequada a expressão *accountability* horizontal, pois ela dá uma ideia falsa de que os atores dessa relação estão sempre no mesmo nível. Muitas vezes no processo de *accountability* entre agências de Estado as relações são do tipo principal-agente.
- (7) ... *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p.40).

BIBLIOGRAFIA

Ebrahim, A., & Wiesband, E. (2007). *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. New York: Cambridge University Press.

Grant, Ruth W. e Robert O. Keohane. "Accountability and Abuses of Power in World Politics." *American Political Science Review* 99 (2005): 29-43.

Held, D., & Koenig-Archibugi, M. (2005). *Global governance and public accountability*. Oxford: Blackwell Publishing.

Lavalle, Adrian Gurza, e Graziela Castello. "Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability: cidade do México e São Paulo." *Caderno CRH*, Jan./Abr. de 2008: pp.67-86.

Koppell, J. G. (2010). *World rule: accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. "Accountability in Global Governance." *Policy Studies Commons*. Agosto de 2008. http://works.bepress.com/jonathan_koppell/subject_areas.html (acesso em Dezembro de 2010).

Mainwaring, Scott. "Introduction: Democratic Accountability in Latin America." In: *Democratic Accountability in Latin America*, por Scott Mainwaring e Welna Christopher, 3-33. New York: Oxford University Press, 2003.

Mulgan, Richard. "Accountability: An Ever-Expanding Concept?". *Public Administration* Vol.78 N° 3, 2000: pp. 555-573.

O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias." *Lua Nova* N.44 (1998): pp.27-54.

Pessanha, Charles. "Accountability e Controle Externo no Brasil e Argentina." In: *Direitos e Cidadania - Justiça, Poder e Mídia*, por Angela de Castro (coord.) Gomes, 139-167. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

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

Schmitter, Philippe C. *Europe University Institute*. 2007.
<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAccountabilityJan07.pdf> (acesso em Dezembro de 2010).

Smulovitz, Catalina, e Enrique Peruzzotti. “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fritful Relationship.” In: *Democratic Accountability in Latin America*, por Scott Mainwaring e Christopher Welna, pp.309-331. New York: Oxford University Press, 2003.