

EFETIVIDADE DA *ACCOUNTABILITY* VIRTUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EFFECTIVENESS OF THE VIRTUAL *ACCOUNTABILITY* ON THE PUBLIC ADMINISTRATION

David de Medeiros Leite¹, Patrício Ferreira da Silva².

Recebido em: 01/08/2018. Aprovado em: 05/10/2018.

Resumo

O desenvolvimento deste trabalho inicia-se com um aprofundamento teórico na busca da melhor conceituação do termo *accountability*, estabelecendo um diálogo com os diversos autores que tratam do tema. Trata-se de um estudo epistemológico em que se buscou compreender o instituto da *accountability* e suas variantes, especificamente no âmbito virtual, assim como, sua efetividade na esfera da Administração Pública. Aborda-se inicialmente a conceituação clássica deste instituto (vertical e horizontal), desenvolvida por O'Donnell (1998), bem como, outras modalidades estudadas pela doutrina moderna. Mais adiante, busca-se abordar a *accountability* dentro da Administração Pública, destacando a Constituição Federal de 1988 como um marco regulatório do controle social no Brasil. Analisa-se a base legal que sustenta esse instrumento de controle no ordenamento jurídico brasileiro, assim como, algumas de suas formas de incidência (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Por fim, desenvolve-se uma análise do Direito Administrativo e as novas tecnologias como mecanismo de participação popular. Concluiu-se que os controles sociais e institucionais ganham novos contornos com a *accountability* virtual, com isso, surgem novos instrumentos de fiscalização representando a efetivação dos princípios democráticos.

Palavras chave

Administração Pública. *Accountability*. Participação Popular. Direito Administrativo.

Abstract

The development of this work starts with a theoretical in on the search for a better conceptualization of the term *accountability*, establishing a dialogue with authors who deal with the theme. This is an epistemological study in which sought to understand the institute of accountability and its variants, Virtual species, as well as their effectiveness in

¹ Doutor em Direito pela Universidad Salamanca - USAL, professor adjunto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil, davidmleite@hotmail.com.

² Acadêmico do 8º período do curso de Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil, patriciosferreira@gmail.com.

the reality of the Public administration. It is initially approached the classical conceptualization of this institute (vertical and horizontal), developed by O'Donnell (1998), as well as other modalities studied by modern doctrine. Later, we seek to address the accountability within the Public Administration, highlighting the Federal Constitution of 1988 as a regulatory framework of social control in Brazil. The legal basis that supports this control instrument is analyzed the Brazilian legal system, as well as some of its forms of incidence (plebiscite, referendum and popular initiative). Finally, an analysis of Administrative Law and new technologies is developed. as a mechanism of popular participation. It was concluded that social and institutions controls gain new shapes with virtual accountability, with new enforcement instruments representing the implementation of democratic principles.

Keywords

Public Administration. Accountability. Popular participation. Administrative Rights.

1 Introdução

A *accountability* é uma palavra da língua inglesa que comumente é traduzida como “prestação de contas”, termo este, bastante usado para demonstrar controle e responsabilização sobre atos de gestão ou governo. Aludindo para aplicação na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da governança, considerando-a como um processo de responsabilização contínua dos agentes de governo (ou de liderança), tanto na esfera pública quanto na privada.

Com o advento das novas tecnologias da informação, das redes sociais e da internet, este processo de avaliação de governança passou a ser desenvolvido de forma mais célere e constante, visto que, o fluxo de informações ocorre de forma mais rápida, entre avaliador e avaliado. Nesse contexto, a doutrina concebeu uma nova variante da *accountability* que, através do mundo virtual, caracteriza-se pela utilização das novas tecnologias propiciando meios de efetivação do controle governamental.

No seio da Administração Pública existem, atualmente, métodos próprios de fiscalização e controle das ações de governo, todavia, a burocracia e a inviabilidade de acesso acabam por tornar sua efetividade limitada. Dessa forma, *accountability* virtual emana sobre o prisma da eficácia, trazendo celeridade no acesso a informação, simplificando os métodos tradicionais. Ressalte-se o fato que este instituto é assistemático, não havendo norma legal que o fundamente, tão pouco uma padronização de sua aplicação, tornando-o questionável.

Nessa seara, sobrevém o questionamento quanto à *accountability* virtual na Administração Pública e sua real efetividade. Assim, nesta composição textual busca-se um aprofundamento teórico acerca da melhor conceituação do termo *accountability*, estabelecendo um diálogo com as diversas fontes que tratam do tema. Igualmente procura-se compreender este instituto e sua efetividade no âmbito público.

2 O que é *accountability*

Atualmente muito se tem falado sobre *accountability*, porém, poucos são os momentos em que seu conceito é tratado com mais propriedade. Muitas vezes a abordagem incorreta do assunto decorre dessa superficialidade. Considerando que a expressão ainda não possui uma tradução definida do inglês, pode-se constatar variações conceituais e doutrinárias.

Dentro da bibliografia moderna, o vocábulo vem sendo empregado em diferentes variantes, podendo ser encontrado como sinônimo de fiscalização da coisa pública, associado ao controle social na administração, ou mesmo como efetivador das ações governamentais. No entanto, o uso da expressão dentro de diferentes áreas do conhecimento (Administração, Administração Pública, Ciências Sociais, Ciência Política entre outros), faz com que se crie um invólucro em torno de seu conceito, o que, muitas vezes, impede que venha a tona o real sentido.

O conceito da *accountability* esta intimamente ligada ao regime democrático, pois é na democracia que os instrumentos de participação popular ganham plenitude. Porém, essa premissa não exclui que outros regimes políticos venham a possuir referido mecanismo, o que para alguns autores (Pontes, 2014 e Peruzzotti, 2006) torna-se inviável em regimes não democráticos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a ascensão das novas democracias, emergiu a face do poder súpero do povo, que passa a ser detentor da soberania e escolha dos representantes, por conseguinte, detentor da competência para exigir a prestação de contas por parte dos governantes eleitos. Nesse sentido, Abrucio e Loureiro (2004, pag. 76) afirmam que é sobre esse ideal democrático de responsabilização pública contínua, que se busca garantir a *accountability*, desenvolvendo-se através do processo eleitoral, da fiscalização durante o mandato e da criação de mecanismos que limite o poder estatal. Porém, segundo Rocha:

Daí, um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (ROCHA, 2011, pag. 84).

As bases do regime democrático evoluíram, o que antes se resumia à capacidade de escolha dos representantes, galgou outro patamar, qual seja, o de responsividade por parte dos governantes aos seus governados. Dessa forma, cria-se uma via de mão dupla, onde a sociedade tem a obrigação de manter o controle sobre os atos praticados durante todo o mandato de seus representantes, ao passo que os governantes devem prestar contas de seus atos.

Para Miguel:

[...] a *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Além disso, o referido autor entende que os regimes constitucionais modernos constroem-se pela implantação de controle social no governo, através da instituição de mecanismos que proporcione essa fiscalização (MIGUEL, 2005, pag. 27).

LEITE, David de Medeiros; SILVA, Patrício Ferreira da. Efetividade da *accountability* virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 124-139, out. 2018.

Porém, o termo ainda não possui uma tradução definida para o português, devendo ser tratado como um conceito amplo, como defende Pinho e Sacramento:

[...] a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO E SACRAMENTO 2009, pag. 1348).

Entretanto, quem também trata do assunto é O'Donnell (1998), asseverando que a *accountability* se realiza na escolha dos representantes, passando pelo controle de seus atos no dia a dia durante seu mandato, bem como, a fiscalização entre as diferentes instâncias da estruturação do Estado. Extraíndo-se assim, o axioma excelso do conceito da *accountability*: a necessidade do controle do poder político.

Vale salientar, que a *accountability* não se limita apenas a uma avaliação impressionista dos impactos da ação governamental, mas compreendendo um sentido mais amplo. O controle exercido pelo cidadão deve ser contínuo e eficaz nos julgamentos, não só sobre casos isolados, porém de todo o desempenho governamental.

À luz desses ensinamentos, faz-se cogente expor uma divisão doutrinária da *accountability*. Abrucio e Loureiro (2005, pag. 76) adota como critério de separação a medida como esse mecanismo busca alcançar o seu objetivo fundamental, qual seja: os anseios democráticos. Chamando-o de *accountability* democrático, eles o divide em: *accountability* eleitoral (processo eleitoral); o controle institucional durante o mandato; e as regras intertemporais.

Em classificação semelhante, porém distinta, Mainwaring (2003, pag. 272) propõe a conceituação de *accountability* em eleitoral e intraestatal. Para ele, os mecanismos empregados para cada uma dessas formas se diferenciam, ao mesmo tempo em que os agentes que os utilizam também são distintos.

Na visão de Peruzzotti (2006, pag. 249), o controle válido é a *accountability* social, tratando-a como uma nova forma de fiscalização do governo, propiciado por um conjunto de ações e iniciativas de entidades, associações e Organizações Não Governamentais (ONGs), para que, junto com os modelos clássicos de fiscalização das ações do governo, propicie um controle eficaz ou mesmo mecanismo de pressão sobre os órgãos competentes de supervisão.

2.1 *Accountability horizontal*

A alusão do termo às relações de projeção horizontal, insere-se com acepção de reta geométrica, caracterizado pela posição que ocupa os personagens dessa modalidade da *accountability*. O controle de ações governamentais, nesse sentido, configura-se por órgãos do próprio Estado, ou seja, uma fiscalização feita em pé de igualdade, como acontece com os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos. Remeta-se com isso, a nossa separação dos três poderes, independentes e harmônicos entre si (art. 2º, Constituição Federal do Brasil), os quais possuem como atribuição a limitação mútua de poder (*checks and balances system*).

O'Donnell define *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que tem 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 omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, pag. 40).

Para tanto, o referido autor acredita que, somente através de “agências estatais” que detenham autonomia de supervisionar e poder para aplicar sanções aos outros agentes do governo, é que se poderá alcançar efetividade desse mecanismo de controle.

Contudo, há de se convir que atualmente existe um déficit de instituições que agreguem esses requisitos. Por isso, a *accountability* horizontal perde no quesito efetividade, tendo em vista que os mecanismos de controle e fiscalização fornecidos não oferecem autonomia, dependendo sempre das decisões de outros órgãos (os tribunais, por exemplo). Essa escassez concentra-se em aspectos culturais e políticos, que inibem o desenvolvimento de mecanismos horizontais de controle.

Sob essa ótica, cabe destacar que a *accountability* horizontal, apesar de ser um controle exercido pela própria administração, não exclui a parcela de contribuição que a sociedade exerce. Considerando que o Estado passou a intervir diretamente na sociedade como agente regulamentador, principalmente após a Segunda Guerra Mundial com o estado de bem estar social, surge também à necessidade de controlar esse poder que o Estado possui, através de mecanismos que sejam contínuos.

2.2 *Accountability vertical*

O segundo modelo de controle traz consigo o condão de está extremamente associado aos regimes democráticos, posto que, é através das ferramentas que esse regime político fornece que se pode alcançar sua efetividade. Dessa forma, o processo eleitoral tem um papel preponderante como instrumento de legitimidade do controle, pois, são nas eleições que a soberania popular ganhar contornos reais, atribuindo ao cidadão o poder-dever de recompensar aquele governante que desempenhou corretamente seu papel no último mandato, e penalizar aquele que não desincumbiu bem o seu dever.

Para Mainwaring (2003, pag. 251) a melhor terminologia para essa modalidade seria *accountability* eleitoral, posto que haveria maior precisão conceitual. Para o autor, os institutos de controle democrático é o alicerce da participação social, fortalecendo-se através do exercício do sufrágio. Porém, uma crítica que se faz é a ineficiência, tendo em vista que o processo eleitoral não possui instrumentos para garantir que os governantes cumpram com seu dever quando eleitos.

No mesmo escopo, Peruzzotti (2006, pag. 249/250) classifica como *accountability* social todas as formas de limitação ou restrição da atividade pública por meio da participação popular. Isto é, um conjunto de ações que pode ser desempenhado tanto individualmente como em conjunto, por meio de associações, ONGs ou outras entidades.

Por outro lado, Abrucio e Loureiro (2004, pag. 79) entendem que a verticalização da participação social advém da *accountability* democrática, na qual, os mecanismos de controle baseiam-se nos ideais democráticos de uma sucessiva prestação de contas da Administração Pública para com a sociedade. Contudo, este método não se esgota nas eleições, sua atuação corporifica de forma contínua, ao passo que se consubstancia nas mesmas condições que os mecanismos clássicos de responsabilização.

Entretanto, de forma majoritária, a doutrina esclarece que o voto em si não tem força para ser um instrumento fim, mas um mecanismo meio para se alcançar a responsividade, até por que, o exercício do sufrágio só acontece a cada quatro anos (ou dois). Dessa forma, Castro e Nunes aduzem:

[...] o exercício do processo de *accountability* vertical, no Brasil, depende de uma série de fatores. Para explicar as possibilidades de punição ou de recompensa dos políticos, por meio do voto, é preciso levar em conta variáveis que se referem não só às condições institucionais e político-partidárias e ao comportamento dos políticos, mas também, à situação socioeconômica do contexto em que os políticos atuam e à distância de tempo entre a observação de resultados e as eleições (CASTRO E NUNES, 2014, pag. 45).

À luz disso e, partindo do ponto que a fiscalização terá efetividade quando impuser sanções, critica-se a dificuldade de eficiência nesse tipo de controle, tendo em vista que as possíveis sanções só seriam exequíveis nos períodos pré-estabelecidos. Dessa forma, Miguel alude:

As esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política. A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (MIGUEL, 2005, pag. 27).

Em decorrência do problema supracitado, cuida-se no pensamento moderno, um novo recurso utilizado para perdurar os efeitos da fiscalização societal. O uso dos recursos tecnológicos (redes sociais, aplicativos, *sites*) como forma de fiscalizar o poder atribuído aos governantes, torna-se pertinente nos dias atuais. Para uma parte da doutrina, trata-se de uma nova forma de *accountability*, porém, entendemos que a *accountability* virtual surge como uma ramificação da *accountability* vertical, no qual amplia os mecanismos de controle, bem como, em face da globalização, torna mais acessível e democrático o controle social.

Cabe salientar que, nesse modelo de *accountability*, caracterizado pela verticalização do controle entre sociedade e Estado, percebe-se que o Poder Judiciário embora possuir órgãos de fiscalização interna (*accountability* horizontal), fica isento da *accountable* social. Porém, apesar de evidenciar-se um protagonismo acentuado do judiciário, é cediço lembrar que este se distingue em relação aos outros poderes, considerando que seu quadro funcional ser formado por agentes concursados, com ampla independência institucional e funcional. Dessa forma, não há como se falar em controle da sociedade no exercício da jurisdição pelo voto. Existindo atualmente outros mecanismos, tais quais: ouvidorias e corregedorias.

3 *Accountability* na Administração Pública

A Administração Pública, na hodierna realidade brasileira, rege-se pelos princípios dispostos no texto constitucional, precipuamente no art. 37 e incisos. A transparência, atributo máximo implícito no conjunto dos princípios, se impõe como fundamento do bom desempenho da Administração Pública, haja vista, que através da informação é possível alcançar a boa atuação do controle dos atos praticados pelos administradores.

Munindo-se do art. 1º da Magna Carta: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o cidadão

brasileiro detém o comando sobre a construção da sociedade em que ele vive. Isto é, partindo dessa interpretação, os detentores de mandatos passam a ser usufrutuários do poder soberano, exercendo-o sob o olhar metuculoso da população. Para tanto, torna-se, essencial o exercício contínuo dessa soberania popular, através da participação nos atos do governo, ultrapassando, assim, a fronteira do sufrágio.

Contudo, essa fiscalização nos atos governamentais, oscila de acordo com os diferentes modelos de administração. Em estudo sobre o caso, Rocha (2011, pag. 95) atribui um déficit de *accountability* nos três modelos clássicos: Administração Pública Tradicional (APT), Nova Gestão Pública (NGP) e o Novo Serviço Público (NSP). Conforme o autor, na APT, o controle fiscalizador recai apenas sobre os procedimentos utilizados na implantação das políticas públicas, desprovendo-se, porém, de *accountable* sobre os resultados, ou seja:

A ideia que baliza a concepção da *accountability* na APT é a de que o bom resultado de uma política pública é a consequência do acerto da decisão política sobre qual política pública deva ser implementada, combinada à sua boa implementação e posterior condução de forma correta (ROCHA, 2011, pag. 88).

Ainda, segundo o referido autor, na NGP, ao contrário, adota-se uma visão típica de mercado, procurando controlar o resultado com a implantação de metas, mas atribuindo grande discricionarieidade aos atos praticados pelo administrador. Nesse modelo, a *accountability* horizontal é tida como um impasse ao bom desempenho das ações administrativas. Por fim, o NSP é o modelo que possui dimensões mais amplas, pensando estrategicamente a melhor forma de atender ao interesse público de forma democrática.

Faz-se necessário destacar que, a Constituição Brasileira, intitulada como “cidadã”, prosperou significativamente os mecanismos de controle social, contudo essa evolução nem sempre foi bem observada, carecendo-se de estudos sistemáticos das diferentes etapas.

3.1 *Antes da Constituição de 1988*

O controle social no Brasil passou por períodos históricos marcantes, alguns deles ocorridos recentemente, como o processo de redemocratização do país com o fim do regime militar em 1985. Nesse sentido, a década de 1980 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos.

Ainda nos anos de 1960, as grandes empresas estatais passaram a influenciar diretamente nos moldes da gestão pública, desta forma, as ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço nos governos, tendo em vista a burocratização estatal. Somente a partir dos anos 1980, foi possível haver uma descentralização mais efetiva, e por consequência um declínio burocrático, para discutir-se novas fórmulas para guiar a administração do Estado.

Retroagindo-se ao advento da burocratização estatal e a posterior crise de 29, em 1930 o governo de Getúlio Vargas iniciou seu mandato fortalecendo a concentração de poderes no Executivo, o que ensejou na eclosão de diversas rebeliões de pressão ao seu governo. A Constituição de 1934 veio como um oásis em meio às insatisfações dos grupos oligárquicos, restaurando a autonomia dos estados, bem como, restabelecendo os direitos e garantias dos cidadãos. Contudo, a referida Constituição teve curta duração, pois, em face

de pretextos comunista e integralista, Vargas em 1937 deu o golpe de Estado e instaurou a ditadura no país.

Após a chamada Era Vargas, já sob a vigência da Constituição de 1946 e superado período de instabilidade que tentou burlar a posse do presidente eleito, Juscelino Kubistcheck (1955-1960) assumiu os destinos do país, e nesse interregno, houve planejamentos no sentido de remodelar a Administração Pública, principalmente no tocante a desconcentração de competência e a prestação de contas:

A criação da Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática) e da Cepa (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), em 1956, representa as primeiras tentativas de realizar as chamadas reformas globais. A primeira tinha como objetivo principal promover estudos visando à descentralização dos serviços, por meio da avaliação das atribuições de cada órgão ou instituição e da delegação de competências, com a fixação de sua esfera de responsabilidade e da prestação de contas das autoridades. A Cepa teria a incumbência de assessorar a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa (COSTA, 2008, pag. 848).

Os estudos e projetos desenvolvidos naquele período foram de suma importância, servindo de base para as reformas vindouras. Contudo, somente na década de 1960 que aconteceu uma efetiva mudança no pensamento estatal para a abertura do controle externo, resultando na edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, uma ambiciosa iniciativa de reforma da Administração Pública Federal.

Paradoxalmente, com a instauração da ditadura militar em 1964, a Administração Pública entra numa fase obscura quanto à *accountability*, indistintamente em função da forte repressão aos mecanismos democráticos. Decorrente dessa nova estrutura política do Brasil, a nova conjuntura tencionou expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social do país. Almejando alcançar essas pretensões, o governo proporcionou uma descentralização da Administração Pública, como se observou no aumento de entidades da administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias).

Com o fim de mais de duas décadas de ditadura militar, o Brasil se reencontra com a democracia, dando início aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, para elaboração da nova Constituição Federal. A Administração Pública, a seu jeito, precisou se reestruturar tendo em vista a forte centralização herdada do período militar.

Essa a reestruturação, idealizou-se através de uma abertura administrativa, assim como um fortalecimento do serviço público; contudo “[...] a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos moldes idealizados” (COSTA, 2008, pag. 858). Somente com a Constituição de 1988 é que foi possível haver alguma mudança, como a aplicação de um Regime Jurídico Único (RJU) a todos os servidores públicos.

3.2 *Depois da Constituição de 1998*

Com o advento da Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil organizada, definiu-se a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente no âmbito social e urbano. Dessa forma, a "Constituição Cidadã" sagrou-se como a mais democrática que o país já

possuiu, trazendo um cenário favorável à participação nas tomadas de decisão e no controle sobre a administração.

A forte burocratização e centralização da Administração Pública, fez com que se repensasse o modelo de gestão que vigorava no país. Por isso, os mecanismos de participação nas decisões públicas foram institucionalizados no texto constitucional, favorecendo a um maior controle social sobre a ação estatal incentivando, assim, a descentralização político-administrativa e resgatando a importância da função do planejamento. Observou-se, com isso, uma expansão da Administração Indireta seguindo o princípio da especialidade, transferindo, dessa forma, a titularidade e a exploração de alguns serviços das atividades públicas para entidades criadas com esse fim.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, as reformas na Administração Pública, de um modo geral, também sofreram influência do novo aporte teórico de gestão pública. A *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) baseia-se no modelo gerencial de administrar, deixando de lado a burocratização procedimental para se ater ao controle de resultados. Como já referido, na ação governamental nesse modelo “[...] a ênfase centra-se nos resultados e na capacidade (e no poder) dos administradores de inovar e responder apropriadamente às demandas dos clientes/consumidores” (ROCHA, 2011 pag. 95).

Assim, os governantes adquirem uma maior discricionariedade para tomar decisões, haja vista, que, a rigor, o controle recairá sobre os resultados e não no processo que foi conduzido. Para Figueiredo e Santos (2013, pag. 03), a fiscalização adotada na governança evita o conflito entre delegantes e delegados, ou seja, um “conflito na relação entre principal e agente”. Os autores ainda defendem que a fiscalização sobre os gestores públicos “aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social”.

Como já ressaltado, intimamente ligado à fiscalização, a transparência é determinante para que a *accountability* ocorra no modelo de gestão. Contudo, verifica-se nesse tipo de administração um déficit de *accountability* (social e horizontal), no que se refere às práticas adotadas para se chegar aos resultados.

Por outro lado, com o advento da Constituição, deu-se maior jurisdição ao cidadão frente à tutela estatal. Macedo assevera:

A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais (MACEDO, 2008, pag. 187).

Dessa forma, tomando por base a democracia participativa, na qual busca-se proporcionar o controle popular na governança, a Constituição avocou mecanismos de atuação social na fiscalização do Estado, ou seja, o sistema democrático não se resume mais ao voto. Dentre esses instrumentos de intervenção popular há previsão da participação na elaboração do orçamento público, previsto no art. 74 da CF; as ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias, previsto no art. 103-B, § 7º da CF, entre outros que proporcionam atuação efetiva da população.

4 Mecanismos jurídicos no Brasil

Para melhor compreender a *accountability*, precisa-se entender como o ordenamento jurídico trata desse assunto, sopesando a base legal que sustenta esse instrumento de controle. Anteriormente, destacou-se os avanços trazidos pela Constituição de 1988 no que tange a participação social na Administração Pública, além desta, porém, existem outras leis que tratam do assunto, regulamentando ou criando instrumentos de participação popular.

A Carta Magna instituiu duas formas de participação na gestão pública: direta ou indireta, por meio de representantes, por isso, considerada “democracia mista”. Na democracia direta as pessoas são legitimadas a exercerem soberanamente o poder, fazendo com que o Estado necessite de sua autorização para tomar decisões. No art. 14 da CF é possível vislumbrar três formas de exercício direto, quais sejam: I - plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

Precipualemente, destaca-se o voto popular como principal meio de expressão da vontade popular dentro de um regime democrático de direito, constituído em um processo decisório, no qual as pessoas escolhem o que julgam ser melhor. Porém, no Brasil a *accountability* eleitoral ocorrer apenas a cada quatro anos, restando prejudicado o controle social através desse mecanismo.

Tratados em norma infraconstitucional, o plebiscito, referendo e a iniciativa popular foram regulamentados pela lei 9.709 de 18 de novembro 1998. Esta lei, em seu art. 2º, esboça que: “Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”.

Os institutos acima referidos, distinguem-se quanto a aplicabilidade: o plebiscito sendo a consulta predecessora da ação estatal, de modo que a população vem aprovar ou rejeitar as opções propostas; o refendo é requisitado após a instituição da lei ou atuação administrativa, ratificando ou rejeitando o ato praticado. Contudo, assemelham-se no aspecto de serem convocados mediante Decreto Legislativo.

Por outro lado, na iniciativa popular, o cidadão ostenta a legitimidade para a elaboração de Projeto de Lei para ser apreciado pelo Congresso Nacional, no caso do âmbito federal. Entretanto, o art. 61, § 2º da CF/1988, posteriormente, ratificado no art. 13 da lei 9.709/98, traz alguns requisitos para a efetividade da iniciativa de lei popular: subscrição por, no mínimo, 1% do eleitorado brasileiro; as assinaturas devem ser distribuídas em pelo menos cinco Estados da Federação; deve constar de cada Estado não menos que três décimos por centos dos eleitores; e o projeto de lei deverá circunscrever-se a um só assunto.

Outro meio cabível para o controle social, também instituído pela Carta Magna, no art. 5º, é a ação popular:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Sendo ainda, reconhecido como nulo os atos lesivos ao patrimônio da União e as entidades descritas no art. 1º da lei 4.717, sempre que observado: incompetência; vício de forma; ilegalidade do objeto; inexistência dos motivos; desvio de finalidade.

O direito de participação cidadã, no tocante a tomada de decisões, também recai sobre o planejamento financeiro, sendo isso efetivado, através do processo de elaboração do orçamento público quando construído em conjunto com a sociedade. Especificamente, a prática do orçamento participativo (OP) traduz-se pela exposição direta da população de suas necessidades:

Ao adotar o OP, cada município concede uma forma específica de funcionamento que, em linha gerais, sistematiza a participação popular através de assembleias regionais, em que os participantes elegem prioridades de seu bairro ou região para serem incluídas na proposta orçamentária e, também, elegerem delegados que irão representá-los em um conselho. (SÁNCHEZ E LEITE, 2010, pag. 108).

Torna-se evidente, assim, que a participação popular na Administração Pública é impreterível, pois, ao passo que proporciona o desenvolvimento humano por meio da realização como cidadão, fomenta a democracia através da concretização de bem estar do homem, nas palavras de Streck e Moraes:

O Estado Democrático de Direito em um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material e concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência (STRECK E MORAIS, 2001, pag. 93).

Além do mais, a ordem jurídica deve proporcionar ao cidadão mecanismos para o que o mesmo exerça a cidadania em plenitude ou, de outra forma, estará incorrendo contra os valores que se sustenta e, conseqüentemente, aquebrantando o elemento fomentador do Estado Democrático de Direito.

5 Direito Administrativo e novas tecnologias

Para Virgínia Borges Silva (2013, pag. 52) “o novo Direito Administrativo se mostra como uma resposta às novas exigências da sociedade contemporânea”. O Direito Administrativo diante de sua evolução evidenciada, chega a um novo patamar, que, com o advento das novas tecnologias, precisa se adequar ao fluxo de informações contínuas, oportunizando, dessa forma, o acesso à gestão pública. Atualmente, o espaço cibernético é o local mais significativo possível nesse aspecto, seja pela liberdade de expressão que se tem, seja pela rapidez com que ultrapassa os limites do espaço tempo.

As novas tecnologias da informação e as mídias sociais reduziram a distância entre sociedade e governo, com isso, o ímpeto social torna-se maior para questionar o que é seu de direito. Segundo Limberger e Saldanha,

O progresso tecnológico e o direito à informação vão trazer implicações no mundo jurídico em muitos aspectos; *in casu*, o uso das novas tecnologias vai propiciar uma

maneira diferente de publicizar os atos da administração, tornando-os mais acessíveis à população (LIMBERGER E SALDANHA, 2012, pag. 221).

Não há de se negar que estamos na sociedade da informação e, tendo em vista que a transparência é essencial em uma democracia, o princípio da publicidade na Administração Pública sobe a um novo patamar, exigindo agora a publicização efetiva dos atos e não mais de forma aparente, haja vista as pessoas terem acesso aos meios de comunicação.

Nesse ponto, a internet tem desempenhado importante papel, visto que, é na web que as novas tecnologias estão interligadas e atuando em conjunto. Assim, os modernos mecanismos de obtenção de informação permitem novas formas de participação social na gestão pública, conferindo maior legitimidade às políticas sociais. Igualmente, o conceito de cidadania formulado através dos limites territoriais, passa para uma concepção mais ampla, visto que, as novas fronteiras tecnológicas não se limitam ao espaço físico, tratado por Perez Luño (2004, pag. 52) como “cidadania multilateral”.

Diante dessas tecnologias da informação, podemos citar um exemplo brasileiro que é o Portal da Transparência, fruto da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

No exemplo supracitado, a população tem acesso aos gastos públicos para que sejam fiscalizados. Esse novo diálogo entre a Administração Pública e sociedade, propicia um estímulo ao controle social, além disso, contribui para a lisura administrativa, tornando claro aquilo que nunca deve ficar obscuro.

Do mesmo modo, Marrara também entende:

A facilitação de transferências de informações e serviços entre Estado e cidadão relaciona-se, por sua vez, com dois outros relevantes assuntos do direito administrativo. Primeiro, os ganhos de publicidade e de acesso a serviços públicos ampliam os graus de cidadania mediante a concretização, em favor de inúmeros indivíduos, de direitos fundamentais antes obstados por barreiras geográficas ou sociais. Segundo, o maior acesso a informações e serviços públicos estimula a ampliação do controle popular das ações desenvolvidas pelo poder público (MARRARA, 2011, pag. 239).

A participação na Administração Pública, com o advento das novas tecnologias, também propicia a concretização dos preceitos democráticos de participação social. A possibilidade de maior intervenção popular no Estado trouxe à tona também a *ciberdemocracia*, uma nova forma de consubstanciar o princípio da soberania popular expresso na Constituição Federal de 1988. Na democracia digital (ou *ciberdemocracia*) a sociedade alcança plena cidadania pelo espaço virtual, através da comunicação direta com Estado, interferindo prontamente em suas ações.

Desta forma, o processo de expansão das novas tecnologias trouxe aos mecanismos de participação um novo paradigma de efetivação da vontade popular, rompendo, de certa forma, as barreiras impeditivas à concretização da democracia. Segundo Bonavides:

Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das ideias ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das ideias. Busca-se

LEITE, David de Medeiros; SILVA, Patrício Ferreira da. Efetividade da accountability virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 124-139, out. 2018.

interromper um processo, tolhendo o curso à navegação popular rumo ao exercício do poder legítimo e democrático (BONAVIDES, 2008 p. 58/59).

Portanto, é de fundamental importância o incremento destes mecanismos para suplantar as barreiras que ainda impedem a concretização democrática de forma eficaz, do mesmo modo que, a própria evolução social necessita que o processo de exercício da cidadania evolua para buscar a melhor forma de exercê-la.

6 *Accountability* virtual

A *accountability* como ferramenta de participação popular mostra-se imprescindível à materialização da boa gestão pública. Nessa perspectiva, a globalização da informação e o avanço tecnológico favorecem o aprimoramento da fiscalização dos administrados para com os administradores. Nesse processo de evolução, a simples informação quedou-se ineficaz, passando agora para uma comunicação ativa, ou seja, a participação instantânea proporcionando o almejado *feedback*.

Conforme mencionado neste trabalho, a Constituição traz em seu art. 37 *caput* um dos princípios da Administração Pública a Publicidade, daí encontra-se o fundamento lógico para à avocação da transparência como dever. Segundo Ruaro e Limbergue:

Desta forma, a transparência demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII) e o princípio democrático. A publicidade visa, por meio da divulgação do fato, assegurar que o ato foi praticado de acordo com a legalidade, a moralidade e os demais preceitos que regem a administração (RUARO E LIMBERGUE, 2011, pag. 124/125).

Nesse diapasão, deve-se observar os mecanismos usados para divulgação das informações, ou seja, a qualidade com que ela chega ao seu destino final: o cidadão. Com a evolução da comunicação e o advento das mídias sociais, o processo de transparência e publicização dos atos administrativos encontraram diversos meios eficazes de propagação. Assim, a participação social na esfera pública entra em uma era virtual, na qual, o volume de dados é bem maior e mais rápido, cabendo a Administração propiciar meios para acompanhar esse ritmo, o que, de certa forma, já evidenciamos com a implementação do Portal da Transparência.

Tomando por base a necessidade de interação entre governo e governado, a *accountability* virtual evidencia-se como um controle externo, caracterizado pela utilização das novas tecnologias para a democratização da informação, propiciando a efetivação desse controle de forma rápida e democrática.

A internet, nesse contexto, tornar-se essencial, posto que, é através dela que se desenvolve a formação de opinião e, por consequência, o engajamento social para influenciar nas decisões políticas, como entende Gomes:

A internet, portanto, está em condições de prover poderosos instrumentos self-service (ou autônomos, isto é, produzidos pela sociedade civil para o consumo dos próprios cidadãos) de formação da opinião e da vontade políticas e fantásticas oportunidades de participação e engajamento por parte da sociedade civil. Uma participação que se deveria materializar, alternativamente e a depender da ênfase participacionista adotada, como influência civil sobre o sistema político, como colaboração civil na produção da decisão política e administrativa, ou, enfim, como alguma forma de autogoverno civil ou

democracia digital direta, em que a esfera civil substitui o próprio sistema político na produção da decisão política (GOMES, 2007, pag. 04).

Como comentado alhures, o Portal da Transparência é um importante meio de visibilidade aos gastos públicos, pois, através dele, existe acesso a conteúdos orçamentários que servirão de fundamento para reivindicações populares. A partir daí, a interação com os órgãos de fiscalização e sanção, tornaram-se mais fáceis; destaque-se a Controladoria-Geral da União (CGU) que se faz presente nas redes sociais, propagando informações atualizadas e interagindo diretamente com as pessoas.

As ações da CGU contra a corrupção e em defesa do patrimônio público são divulgadas constantemente nas mídias sociais (Facebook e Twitter), assim como os vídeos institucionais e de eventos ficam disponíveis na internet (Youtube). Além disso, é possível trabalhar conteúdos voltados para o cidadão, como serviços e campanhas educativas e de estímulo ao controle social aos cofres públicos.

Portanto, com a necessidade da democracia em possibilitar uma comunicação mais célere entre Administração Pública e cidadão, a *accountability* virtual tem se mostrado como uma possibilidade de efetivação democrática, para, através da transparência, propiciar celeridade aos mecanismos de controle social nas atividades administrativas.

7 Conclusões

O aprofundamento mais acurado do termo *accountability*, ensejou melhor entendimento das discussões em torno das conceituações de suas modalidades clássicas (vertical e horizontal), bem como das variações temáticas decorrentes destas.

Tratou-se, no decorrer do trabalho, da *accountability* dentro da Administração Pública, destacando-se, no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 como importante marco regulatório e, por conseguinte, divisor d'águas no que diz respeito aos controles institucionais e sociais. Emulou-se as realidades de participação cidadã antes e depois da promulgação da Magna Carta.

Para melhor compreensão da base legal que sustenta os controles administrativos e enseja a *accountability*, faz-se mister associá-la aos mecanismos de participação popular presentes no ordenamento jurídico brasileiro. Tudo isso, desembocando numa análise da evolução do Direito Administrativo, consoante afloram novas tecnologias que remete à amplidão e diversidade de atuação no chamado espaço cibernético.

Mesmo não possuindo o intuito de exaurir o tema, conclui-se que os controles da Administração Pública, sejam institucionais ou sociais, ganham novos e eloquentes contornos com a aparição da *accountability* virtual. E, como consequência plausível, surgem novos instrumentos de fiscalização e controle social que representam a efetivação de princípios democráticos.

É indiscutível que a *accountability* virtual proporciona acesso rápido a informações, como também, incontestável liberdade de expressão, traduzindo-se no que já se convencionou chamar de *cibercidadania*. Exercício este que ainda carece de amadurecimento, necessitando,

também, de estudos direcionados e sistemáticos, para que sua efetividade corresponda à rapidez da evolução dos acontecimentos no campo virtual.

Outro ponto que perpassa a discussão da consolidação da *accountability* virtual, diz respeito ao aprimoramento do acesso virtual universal e, paralelo a isso, a modernização dos instrumentos e práticas no seio do arcabouço estatal, sempre tão resistente às mudanças.

Dessa forma, a Administração Pública (considerando suas entidades e órgãos de controles) e, de outro lado, a população, seja de forma direta e/ou por meio de organizações sociais, dispõem da *accountability* virtual como potente ferramenta de combate à corrupção e, por consequência, de eficiência do funcionamento das atividades administrativas.

8 Referências

- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO, 18., 2012, Bogotá. **Cibercidadania no mundo globalizado: o desafio das novas tecnologias e a concretização dos direitos humanos nas democracias contemporâneas**. Bogotá: Unam, 2012. 15 p. Disponível em: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3997/3510>>. Acesso em: 08 out. 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Pc Editorial, 2008. 392 p. ISBN 978-85-7420-8888-6.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de and NUNES, Felipe. Candidatos corruptos são punidos?: accountability na eleição brasileira de 2006. **Opin. Pública** [online]. 2014, vol.20, n.1, pp.26-48. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762014000100002>>. Acesso em: 08 out 2017.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2008, vol.42, n.5, pp.829-874. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>>. Acesso em: 07 out 2017.
- FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 1, n. 8, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>. Acesso em: 08 out. 2017.
- GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política**. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.
- MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na constituição brasileira**. id/496910, 2008.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.
- MARRARA, Thiago. Direito administrativo e novas tecnologias. **Revista de Direito Administrativo**, v. 256, p. 225-521, 2011.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.
- LEITE, David de Medeiros; SILVA, Patrício Ferreira da. Efetividade da accountability virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 124-139, out. 2018.

- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, S.A, 2004.
- PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en América Latina**. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, p. 245-264, 2006.
- PINHO, José António Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 6, 2009.
- PONTES, Pedro Arthur de M. Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. **Enfoques**, v. 13, n. 2, p. 5-24, 2014.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.
- RUARO, Regina Linden; LIMBERGER, Têmis. Administração pública e novas tecnologias: o embate entre o público e o privado—análise da resolução 121/2010 do CNJ. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 16, n. 2, p. 121-134, 2011.
- SÁNCHEZ, Sánchez Zulina y LEITE, David de Medeiros: O Direito de Participação e sua Relevância para a Democracia, Administração Pública e Cidadania. **Revista Ciência Sempre**. FAPERN, Natal, 2010.
- SILVA, Virginia Xavier Borges. Um direito brando? A evolução da ciência do direito administrativo e os traços do "novo direito administrativo". **Interfaces Científicas-Direito**, v. 2, n. 1, p. 47-56, 2013.
- STRECK & MORAIS, Lenio Luiz e José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Segunda Edição Revista e Ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEITE, David de Medeiros; SILVA, Patrício Ferreira da. Efetividade da accountability virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 124-139, out. 2018.