



Accountability no Brasil: Um Estudo Comparativo com Dinamarca e México

*Renan de Moraes Peres¹, Cinthia Sayuri de Morais Hirata Bedor², Daniel Muniz Rocha do Nascimento³,
Laianne Macedo Diaz Jopia⁴*

Resumo: A accountability no Brasil é uma área nova e em desenvolvimento. A palavra ainda não possui uma tradução correspondente na língua portuguesa e seu conceito ainda está em construção na cultura política nacional. O objetivo desse artigo é descrever a situação da accountability no Brasil, na Dinamarca e no México para traçar um comparativo entre os dois países com o cenário nacional. Foi realizado através da consulta de sites de órgãos internacionais relacionados ao mapeamento de accountability, além de artigos científicos. O Índice de Percepção de Corrupção do Transparency International traz um panorama pessimista para o país. Em contraposição, a Dinamarca vem se mantendo no topo dessa lista, enquanto que outros países com democracias em desenvolvimento parecem apresentar problemas semelhantes ao do Brasil, como é o caso do México. Todos os três países possuem várias alternativas de controle, porém o funcionamento desses mecanismos na Dinamarca está bem à frente das realidades do Brasil e do México. Apontando que, além de mecanismos de accountability bem desenvolvidos, elementos culturais merecem destaque no desempenho de um país no combate à corrupção e no desenvolvimento de um governo transparente.

Palavras-chave: Accountability, Transparência, Corrupção, Democracia.

Accountability in Brazil: A Comparative analysis between Denmark and Mexico

Abstract: Accountability in Brazil is a new and developing area. The word still does not have a corresponding translation in the Portuguese language and its concept is still under construction in the national political culture. The purpose of this article is to describe the accountability situation in Brazil, Denmark and Mexico to draw a comparison between the two countries with the national scenario. It was carried out through the consultation of websites of international bodies related to the mapping of accountability, as well as scientific articles. Transparency International's Corruption Perceptions Index brings a pessimistic outlook for the country. In contrast, Denmark has been at the top of this list, while other countries with developing democracies seem to present similar problems to Brazil, such as Mexico. All three countries have several control alternatives, but the functioning of these mechanisms in Denmark is well ahead of the realities of Brazil and Mexico. Pointing out that, in addition to well-developed accountability mechanisms, cultural elements deserve special mention in a country's performance in the fight against corruption and in the development of a transparent government.

Palavras-chave: Accountability, Transparency, Corruption, Democracy.

¹ Graduação em Administração pela Universidade de Brasília, Brasil. Contato: renandemoraesperes@gmail.com;

² Universidade do Vale do São Francisco, Brasil. cinthia_hirata@hotmail.com;

³ Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho pelo Faculdades Integradas de Jacarepaguá, Brasil. dmrn_99@hotmail.com;

⁴ Trainee no SEBRAE/PE. Mestranda em Administração Pública - PROFIAP, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. Graduada em Administração pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. laiannemacedo@gmail.com.

Introdução

Os recentes escândalos de corrupção que o Brasil vem enfrentando, reforçam a relevância da accountability para o país. O *Transparence International*, o movimento global anti-corrupção que mapeia a corrupção em 176 países, citou, em seu relatório de Índice de Percepção de Corrupção (2016), os casos da Petrobrás e da Odebrecht como exemplos de que a colusão entre empresas e políticos absorve bilhões de dólares em receitas das economias nacionais, beneficiando poucos em detrimento de muitos. Esse tipo de corrupção sistêmica viola os direitos humanos, impede o desenvolvimento sustentável e alimenta a exclusão social (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

Diversos autores apontam que a accountability geralmente tem sido tratada na literatura por responsabilização (SACRAMENTO, 2005; PINHO E SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2011; MATTEI, 2012), porém não há consenso sobre o seu conceito, que tem sido abordado de forma abrangente e variada (MOTA, 2006; ROCHA, 2011; MATTEI, 2012). O tema vem sido analisado também na observação de qual forma o aperfeiçoamento das instituições pode considerar a melhoria da atuação dos programas governamentais, assim como sua transparência e responsabilização do poder público diante da sociedade. E assim, trata também do controle dos atos dos governantes (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005), uma vez que, segundo Rocha (2011, p 84), são “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.”

Esse artigo decorre de pesquisas de caráter bibliográfico e documental, uma vez que, segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, como livros e artigos científicos. Já, a pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser elaborados de acordo com o objeto de pesquisa” (GIL, 2002). Foram utilizados além de artigos científicos sobre accountability, para a conceituação teórica e como fonte de informações, dados disponíveis em sites de órgãos internacionais sobre o tema para a descrição de mecanismos e do panorama da situação em cada país. O estudo recorre ainda ao método comparativo, que “realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar diferenças” (MARKONI e LAKATOS, 2003).

A motivação para esse trabalho foi o artigo de Campos (1990) “Accountability: quando poderemos traduzir para o português?” que fez uma breve comparação entre a accountability

nos Estados Unidos e no Brasil, permitindo importantes descobertas sobre o tema. Nesse sentido, o critério adotado foi escolher um país desenvolvido e referência em transparência e combate à corrupção, a Dinamarca, e outro país que estivesse em situação similar à condição de democracia em desenvolvimento do Brasil, o México. Com isso, pretendeu-se realizar um estudo que possa contribuir com o conhecimento sobre o tema, um vez que seu conceito ainda está em construção no país, como defende Campos (1990). Destaca-se ainda, que a escolha do México dentre tantos países em estágio semelhante de amadurecimento democrático se deve às dimensões geográficas e demográficas que se assemelham ao Brasil, que se pressupôs enfrentar desafios, de alguma forma, aproximados, nessa perspectiva. Assim, o objetivo desse artigo é descrever a situação da accountability no Brasil, na Dinamarca e no México para traçar um comparativo entre eles.

Após essa introdução, o artigo traz uma revisão do conceito e tipologias da accountability. Em seguida apresenta alguns elementos e aspectos da accountability em países desenvolvidos, explorando o caso da Dinamarca; a accountability em países em desenvolvimento, trazendo o caso do México; e então a situação da accountability no Brasil, fazendo o comparativo com os dois casos apresentados. Por fim, a conclusão trazendo as descobertas decorrentes dessa análise.

Discussão

Accountability: conceito e tipologias centrais

A concentração de poder, a corrupção e o clientelismo são práticas que contaminam as novas democracias e, por isso, são necessários novos instrumentos de controle de poder. E apesar das eleições serem vistas como instrumento de democracia representativa, não é suficiente devido à falta de controle (MOTA,2006). Dessa forma, um dos maiores problemas dos regimes democráticos modernos reside em re desenvolver formas e instrumentos de accountability (ROCHA, 2011). A accountability entra nas discussões sobre democracia (SACRAMENTO, 2005) e segundo Campos (1990 p. 33) “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse”.

De acordo com Abrucio e Loureiro (2005, p 75) o tema vem sendo analisado também “tentando observar como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do Poder público frente à sociedade”. E assim, trata também do controle dos atos dos governantes (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; MATTEI,2011), uma vez que, segundo Rocha (2011, p 84), são “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitem ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.”

Pinho e Sacramento (2009) mostram que a palavra *accountability* é antiga, existe desde 1974 no dicionário do idioma inglês, porém, alguns autores mostram que ela não possui tradução direta para o português (CAMPOS, 1990; PINHO E SACRAMENTO, 2009) e não há consenso sobre o seu conceito, que tem sido tratado de forma abrangente e variada (MOTA,2006; ROCHA, 2011; MATTEI, 2012). Campos (1990) credita a Mosher os primeiros achados na busca da compreensão da palavra e ele a apresenta como sinônimo de responsabilidade objetiva (obrigação de responder por algo). Diversos autores apontam que o termo geralmente tem sido tratado na literatura por responsabilização (SACRAMENTO, 2005; PINHO E SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2011; MATTEI, 2012) e atualmente no dicionário Michaelis online (2017) aparece a tradução como responsabilidade final.

O conceito de *accountability* abrange duas partes:

A primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos (AKUTSU e PINHO 202 p.731)

A existência da prestação de contas no conceito é apontada por muitos autores. Raupp e Pinho (2013) indicam que o exercício da *accountability* demanda condições para a prestação de contas, com a disponibilidade de informações e resultados sobre a atuação do poder público. Em uma breve síntese, Pinho e Sacramento (2009 p.1348) afirmam que “*accountability* encerra 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”.

É essa prestação de contas, do Estado e governo, com o dever de ser transparente que está, também na visão de Mattei (2012), ligada a *accountability*. Raupp e Pinho (2013) afirmam, da mesma forma, que a transparência das ações governamentais é uma dimensão capaz de

despertar mais confiança nos governados perante os governantes. Eles apontam ainda duas visões, uma mais restrita e outra mais abrangente, sobre accountability:

Uma noção mais restrita de accountability considera somente os mecanismos de controle formalizados e institucionalizados como capazes de exigir a responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados. [...] Uma noção mais abrangente de accountability, considera, por sua vez, além dos mecanismos formais e institucionalizados, também mecanismos informais, desde que haja capacidade de sanção dos agentes públicos por parte das relações desenvolvidas a partir dos mecanismos. (RAUPP e PINHO, 2013 P 772)

A literatura sobre accountability também trata do controle dos atos dos governantes em relação à corrupção, ao programa de governo, ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). A questão da participação entra no discurso do aperfeiçoamento da democracia e da accountability (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Em relação aos tipos de accountability encontrados, a questão da participação e a relação com a democracia pode ser claramente achada na tipologia descrita por O'Donnell (1998) como accountability vertical, que aborda a relação entre desiguais e tem como dimensões: as eleições, as reivindicações sociais que possam ser pronunciadas sem coerção, e a cobertura regular pela mídia das reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Ou seja, os cidadãos podem participar da escolha de quem vai governá-los e expressar livremente suas opiniões e reivindicações. Para Rocha (2011, p.86) “a accountability vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade” e assegura a democracia em uma ordem política.

Em diversos países a democracia é vista apenas com o processo de eleição e isso cria problemas ao discutir a accountability horizontal (RAUPP e PINHO, 2011), a qual é definida por O'Donnell (1998 p.40) 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.

Diferente da accountability vertical, a horizontal discute a relação entre iguais, e pode ser resumida como sendo produto das agências internas ao estado (ROCHA, 2011) como o Executivo, o Judiciário, as instâncias de fiscalização de contas e agências de supervisão (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Para que as ações da accountability horizontal sejam efetivas, deve haver agências estatais autorizadas e preparadas para supervisionar, controlar e

punir ações ilegítimas. Uma vez que sua efetividade não é fruto de agências independentes, mas de redes de agências que têm em seu topo tribunais comprometidos com essa accountability (O'Donnell, 1998).

São apontadas ainda outras dimensões para a accountability, uma é a legal, que se refere aos “representantes eleitos que, se infringirem a lei, devem responder por e assumir a responsabilidade por seus atos” (ARATO, 2002 p.92). Outra dimensão é a política, que tem grande valor na ligação entre representantes e representados, já que a falta dessa conexão é um dos problemas da democracia e a accountability “só pode funcionar em consonância com a sociedade civil e a esfera pública” (ARATO, 2002 p.96) remetendo à dimensão vertical de O'Donnell, segundo Lima Filho et al (2011).

Abrucio e Loureiro (2005) adotam uma classificação da accountability que não tem contradições com a que foi construída por O'Donnell (1998), porém destacam outra maneira de analisar o procedimento de responsabilização democrática. Apresentam três formas de classificação: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato, e regras estatais intertemporais. Para eles, em resumo, “a perspectiva da accountability democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005 p79).

A accountability é fundamental para preservar a democracia, mas a participação dos cidadãos é indispensável para que ela se realize (ROCHA, 2011). Nesse mesmo sentido, Abrucio e Loureiro (2005) mostram que a experiência da administração pública a nível internacional revela que quanto maior o controle executado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de ajustar e melhorar as políticas públicas. E Arato (2002, p.103) diz que “a pré-condição mais importante para que um sistema de accountability realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”. Campos (1990, p 35) afirma que:

Nos EUA - tal como em muitas sociedades amadurecidas - existem numerosas organizações, através das quais a opinião dos cidadãos faz-se ouvir e por cujo intermédio os descontentamentos são processados: associações de pais e professores, associações de consumidores, comitês de vizinhança, associações profissionais, sindicatos, comunidades eclesiais, etc.

Ele aborda a questão do financiamento de tais organizações, que em democracias maduras são financiadas com recursos próprios e da comunidade, já nos países menos

desenvolvidos o financiamento vem do próprio governo, limitando o exercício da democracia a eleições (CAMPOS, 1990), ainda segundo esse autor é a qualidade das relações entre o cidadão e o governo que determina o exercício da accountability, e a sociedade só conseguirá exercer controle sobre o estado quando atingir certo nível de organização dos interesses públicos e privados.

Tratando a questão da eficácia dos mecanismos de accountability, Lima Filho et al (2011) mostra que estão intrinsecamente relacionados, tanto a um governo que leva em conta os interesses dos cidadãos, quanto às condições que estes têm de distinguir os representantes que agem atendendo ao interesse coletivo dos que defendem interesses particulares. De forma clara:

Somente com accountability plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a accountability. (AKUTSU e PINHO, 2002 p 731-732).

Enfim “se os cidadãos não verbalizarem suas demandas e não se organizarem em iniciativas e fóruns políticos, o papel da opinião pública de monitoramento e de geração de informação pode ser danificado, tornando accountability uma promessa vazia.” (ARATO, 2002 p. 103).

***Accountability* em países desenvolvidos: o caso da Dinamarca**

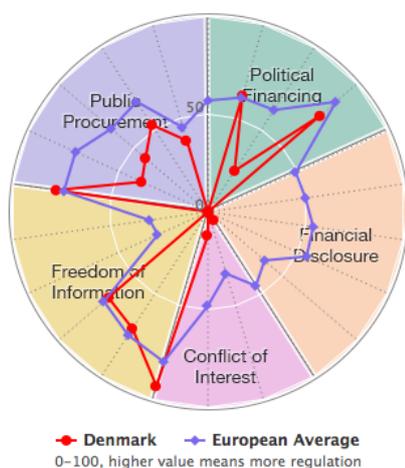
A Dinamarca é um país nórdico membro da União Europeia. É uma monarquia constitucional parlamentar e seu sistema econômico mescla capitalismo e Estado de Bem-Estar Social. Está em 4º lugar no último ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2017 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é o 4º país com menor desigualdade de renda no mundo, de acordo com o site da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

O país aparece no topo da lista do Índice de Percepção de Corrupção 2016 do *Transparency International*, que formula anualmente o Ranking (indica a posição de um país em relação aos outros no índice) e o Score (indica o nível percebido de corrupção no setor

público de cada país ou território, em uma escala que vai de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo). A Dinamarca obteve Score 90 no último relatório.

O *European Public Accountability Mechanisms* (EuroPAM), é uma base de dados que faz parte de um projeto de denúncia digital fundado pela União Europeia (DIGIWHIST) que visa melhorar a confiança nos governos e a eficiência das despesas públicas em toda a Europa. É uma extensão do *Public Accountability Mechanisms Initiative* (PAM) do Banco Mundial. Os resultados dos indicadores da Dinamarca estão exibidos na figura a seguir:

Figura 1: Mecanismos de accountability da Dinamarca



Fonte: EuroPAM (2015)

Em vermelho, observa-se o desempenho da Dinamarca, e em azul a média europeia. De 0-100 (sendo 0 o centro), quanto maior o valor, mais regulamentação. As dimensões descritas são: financiamento político, divulgação financeira, conflitos de interesse, liberdade de informação e contratos públicos.

- Financiamento Político (pontuação: 41): A Lei de Doação para os Partidos Políticos (2006) e a Lei das Eleições Parlamentares da Dinamarca (2009) são as principais leis que regulam o financiamento dos partidos políticos na Dinamarca. As leis parecem impor pouco ou nenhum limite aos rendimentos dos partidos políticos. São permitidas doações de entidades estrangeiras, corporações, sindicatos e doadores anônimos. Aparentemente não há limites na quantidade de dinheiro que um partido pode aceitar. Existem disposições para o financiamento público de partidos políticos e candidatos. Os candidatos podem receber subsídios com base no número de votos recebidos. Para os regulamentos sobre os gastos, a compra de votos é proibida, mas parece não haver limites nos gastos. Os partidos são obrigados a publicar contas que, em alguns casos,

exigem que a identidade de um doador seja revelada (dependendo do valor). Os relatórios são submetidos ao Ministro do Interior e também são supervisionados pelo Auditor Geral. As sanções por violações da lei incluem multas e prisão.

- Divulgação Financeira (pontuação: 0): nenhum funcionário público da Dinamarca é obrigado a fazer declarações de divulgação financeira. No entanto, para os Ministros e membros do Parlamento existe um mecanismo voluntário para divulgação de ganhos públicos ou privados. Os membros do governo publicam essas declarações na página do Primeiro-Ministro, e os parlamentares seguem as diretrizes estabelecidas pelo partido. Não existem tais regras para os servidores públicos e o Código de Conduta para funcionários públicos (2007) não faz referências à divulgação financeira.
- Conflitos de Interesse (pontuação: 6): Não há regulamentos que regem conflitos de interesses para o Primeiro-Ministro, Ministros ou Membros Parlamento. A Lei dos Funcionários Públicos (2008) não permite que os Funcionários Públicos busquem uma segunda ocupação se isso constituir um conflito de interesses. O Ministro das Finanças dá orientação sobre este assunto, porém não existem outros regulamentos.
- Liberdade de Informação (pontuação: 46): O regime de acesso à informação da Dinamarca é estabelecido pela Lei do Governo Aberto nº 606 (2013). Todas as atividades exercidas pela administração pública são cobertas, mas a lei apenas menciona documentos administrativos. A lei também se aplica à empresas não listadas - as que mais de 75% das ações são detidas pelas autoridades públicas - e empresas que estão habilitadas a tomar decisões em nome de uma autoridade pública. As exceções específicas à divulgação são delineadas na referida Lei de Império (FOI), no Código Penal (2005) e na Lei de Processamento de Dados Pessoais No. 429 (2000). Não há sanções especificadas na lei por violações das disposições da FOI, nem há órgãos de fiscalização ou execução encarregados de gerenciar a implementação.
- Contratos Públicos (pontuação: 49): O sistema dinamarquês de contratos públicos está regulado pela Lei Dinamarquesa de Contratos Públicos. Essa lei estabelece limiares mínimos para a condução de licitações, bem como um número mínimo de licitantes (três), além de outras regras específicas. Também prevê o pagamento de multa em caso de procedimento arbitrário.

Observa-se que todos os mecanismos de regulação dinamarqueses estão abaixo da média europeia. Entretanto, ainda assim, seu desempenho no que se refere à transparência e combate à corrupção são superiores à todos os países da Europa.

O *Sustainable Governance Indicators (SGI)* é uma plataforma construída em uma pesquisa transnacional de governança que identifica as reformas necessárias em 41 países da

União Europeia (EU) e da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) em busca de governança sustentável. As informações são divididas em 3 dimensões: Desempenho Político, Democracia e Governança, além de uma visão geral do Desempenho a cada ano. A Dinamarca aparece em 3º lugar no Ranking de Governança da SGI, que engloba a Accountability Executiva, na qual são examinados quatro aspectos a seguir descritos, quais sejam:

1. A Competência Participativa dos Cidadãos: Os cidadãos possuem as informações e o conhecimento necessário para avaliar as políticas do governo? Nota da Dinamarca: 8,6. Os cidadãos obtêm a maior parte da informação sobre o desenvolvimento de políticas governamentais através de televisão, rádio e jornais. O acesso à computadores é generalizado. Segundo dados do Banco Mundial, a cada 100 habitantes, 96 é usuário de internet, um índice muito alto. Os documentos do Governo são, por regra, acessíveis gratuitamente via internet, bem como trabalhos publicados. Os documentos podem ainda ser lidos em bibliotecas públicas, as quais existem em grande quantidade na Dinamarca. Além disso, a comunicação com o setor público está cada vez mais digital. Outra questão abordada é a compreensibilidade da informação para a maioria dos cidadãos. Em muitas áreas o nível de tecnicismos e complexidade é alto. Em parte isso é resolvido por instituições independentes como *Economic Council* e o *Panel On Money and Pensions*, que fazem avaliação da formulação de políticas governamentais. Observa-se uma participação muito alta durante as eleições nacionais (87,74% dos eleitores elegíveis para as eleições de 2011 e 85,89% para as eleições de 2015) sugerem um alto grau de interesse e conhecimento suficiente para considerar votar importante. É importante lembrar que diferente do Brasil, na Dinamarca o voto não é obrigatório. As questões principais da política nacional dinamarquesa - empregos, saúde, educação, pensões, etc - inspiram os cidadãos a buscar informações e a participar da política.
2. Recursos dos Atores Legislativos: O legislador tem estruturas e recursos para monitorar o Executivo? Nota da Dinamarca: 9,1. Recursos Parlamentares: O staff total era 423 em 2013, um número pouco significativo. Em geral, os deputados dependem muito do governo para obter informações e conhecimentos especializados.
Obtenção de Documentos: O Parlamento tem direito ao acesso à maioria dos documentos governamentais. Alguns documentos podem ser carimbados de forma confidencial, mas, em geral, a maioria dos documentos de comitês estão disponíveis publicamente.
Convocação de Ministros: Os comitês regularmente convocam Ministros para reuniões, chamados de consultas (*samråd*). Nelas, os parlamentares recebem grande parte das suas

informações para o processo legislativo. As reuniões são onde a Assembleia Popular exerce o controle parlamentar do governo.

Convocação de Especialistas: Os comitês podem realizar reuniões abertas - incluindo os que não possuem o Ministro presente - e convidar especialistas de fora, bem como funcionários públicos e representantes de organizações de interesse para explorar e discutir questões.

Congruência na Área de Tarefas: A estrutura da comissão corresponde em grande parte à estrutura dos ministérios. O Ministério dos Assuntos Sociais, por exemplo, corresponde ao comitê de assuntos sociais do Parlamento (Folketinget) e assim por diante.

Gabinete de Auditoria: O escritório de Auditoria Nacional (Rigsrevisionen) é uma instituição independente sob a autoridade do Parlamento. Examina a solidez das contas estatais e avalia se as instituições aplicaram fundos da melhor maneira possível. O trabalho torna-se público através de vários relatórios, alguns dos quais também atraem muita atenção da mídia. Seu trabalho é altamente respeitado e pode levar à uma ação política.

Gabinete Ombuds: Em 1955, a Dinamarca tornou-se o terceiro país do mundo, depois da Suécia e da Finlândia, a apresentar a instituição do Ombusman. Ele é nomeado pelo Parlamento e o gabinete é uma instituição independente que os cidadãos podem reclamar sobre as decisões tomadas pelas autoridades públicas. O gabinete, que tinha uma equipe de aproximadamente 100 em 2014, também pode iniciar investigações por conta própria e visitar outras instituições. O Ombusman produz um relatório anual. Notáveis professores de direito ocuparam o cargo. As críticas do Ombudsman normalmente levam a uma mudança de prática ou política e seu ponto de vista tem muita credibilidade e respeito.

3. Mídia: A mídia fornece informações substantivas, permitindo que o público em geral avalie as decisões do governo? Nota da Dinamarca: 5,8. O acesso das mídias aos documentos internos do governo tem sido uma questão sensível por causa da alteração da legislação em relação ao acesso a esses documentos (ofentlighedsloven). A nova lei entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014. Os dois aspectos da nova lei mais criticada foram a possibilidade de o governo negar o acesso a documentos internos trocados entre um ministro e peritos (Art. 24) e entre um ministro e um membro do Parlamento (artigo 27). A lei será avaliada após o terceiro ano.
4. Partidos e Associações de Interesse: As tomadas de decisões internas dos Partidos são inclusivas e abertas? As Associações de Interesse propõem políticas coerentes e razoáveis? Nota da Dinamarca: 8,3. Democracia Intrapartidária: Quatro dos partidos políticos representados no parlamento dinamarquês existem há mais de 100 anos e todos participaram regularmente de governos. Como eles estão no poder ou têm a perspectiva de estar no próximo governo, eles têm um forte interesse em propor políticas plausíveis e coerentes, e assim o fazem. Isso é reforçado pelo fato de que a maioria dos governos são minoritários e a tradição do país de políticas

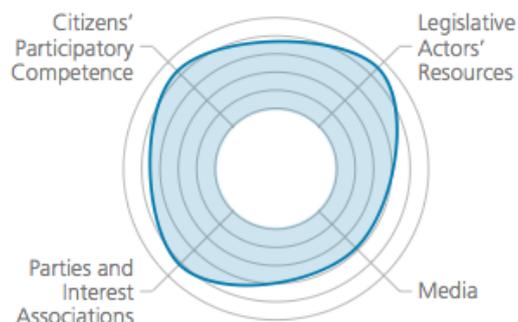
orientadas para o consenso. Assim, política diária é menos partidária do que a observada em alguns outros países. O interesse em participar de um governo de coalizão faz com que as partes sejam sensíveis às opiniões do eleitorado, especialmente seus membros ativos. Portanto, a estrutura interna do partido tem que ser democrática. Eles têm reuniões anuais onde as políticas são determinadas e os líderes eleitos. Também estão abertos à imprensa e são amplamente cobertos.

Capacidade de Associação (Negócios): As organizações de interesse desempenham um papel importante na política dinamarquesa. O governo deve agregar as opiniões de várias organizações. Dada a tradição corporativa na Dinamarca, as principais estão regularmente envolvidas na elaboração de políticas, o exemplo mais recente é a reforma do regime de seguro desemprego aprovado no outono de 2015. Isso tende a educá-los para moderar suas propostas políticas. Os grupos de interesse sabem que perderão influência se proporem políticas que não sejam razoáveis; eles percebem que têm interesse em fazer as coisas funcionarem. Os sindicatos também aprenderam em algum momento que exigir aumentos muito elevados nos salários produzirão inflação e perdas de emprego e, portanto, serão contraproducentes. Eles também têm uma tradição de serem bastante responsáveis e negociar de boa fé. Observa-se nesse item uma forte influência do elemento cultural da sociedade dinamarquesa.

Capacidade de Associação (Outros): As principais organizações de interesse são muitas vezes membros de comitês e comissões que preparam a legislação. Eles fornecem informações para o governo e legitimidade para as políticas adotadas, facilitando assim a implementação. Nos últimos anos, tem sido criticado o papel de especialistas e comissões, mas eles continuam importantes. Um vez que quando as leis são aprovadas sem terem sido preparadas através de comitês corporativistas, as organizações de interesse tendem a pressionar mais - fazendo contato direto com funcionários públicos e políticos - para influenciar políticas.

A nota geral (Accountability Executiva) da Dinamarca foi 8, 3. No Ranking dos países analisados pelo SGI em 2016 ficou 2º lugar nessa dimensão. O gráfico abaixo mostra o desempenho geral do país, destacando que a mídia com menor pontuação dentre os quatro aspectos analisados.

Figura 2: Gráfico radial – Pontuação das dimensões analisadas pelo SGI - Dinamarca



Fonte: SGI (2016)

Segundo o site do SGI, em suma, os mecanismos de fiscalização são maduros e funcionam bem, os cidadãos possuem bom conhecimento de políticas domésticas e da União Européia. A correspondência digital obrigatória que facilita a comunicação entre o governo e os cidadãos é um destaque. Os parlamentares possuem recursos modestos, mas poderes de fiscalização formal razoavelmente fortes. Os Gabinetes de Auditoria e Ombuds são independentes e bem respeitados. Os partidos políticos demonstram um grau de democracia interna significativa e as organizações de interesse econômico e não econômico são tipicamente sofisticadas e frequentemente têm forte influência na política.

***Accountability* em países com democracias em desenvolvimento: o caso do México**

O México é um país parcialmente desenvolvido. Por um lado, as elites econômicas e políticas do México são tecnicamente qualificadas e têm uma perspectiva moderna. Por exemplo, os responsáveis pelas decisões políticas mexicanos estão completamente em casa nas instituições ocidentais, com dezenas de milhares de diplomados que obtiveram títulos de alto nível das universidades ocidentais, enquanto o sistema de educação terciária do México é cada vez mais competitivo internacionalmente. No entanto, o México sofre de muitos problemas, que incluem, por exemplo, pobreza extrema em muitas áreas rurais e algumas urbanas, corrupção desenfreada, altos níveis de crime organizado, evasão fiscal crônica e o clientelismo endêmico, conforme o Sustainable Governance Indicators - SGI

O México, em 2016, ficou na posição 123 de 176 países analisados na lista do Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional. A relação entre a pontuação de corrupção no Índice de Percepção de Corrupção (CPI) e o grau de exclusão social, conforme medido pelo Índice de Inclusão Social para os países da OCDE é destacado no relatório do órgão. Os dados mostram uma forte correlação entre corrupção e exclusão social. Por exemplo, o México está no terceiro fundo do IPC, indicando corrupção desenfreada, e tem uma pontuação inferior a 3,5 no Índice de Inclusão Social que indica que muitas pessoas são marginalizadas e excluídas. No entanto, a Dinamarca, que é o topo do IPC também funciona bem no índice de inclusão social.

Ainda assim, a correlação não é necessariamente uma causalidade. Uma possibilidade provável, que é admitida no relatório da transparência internacional, é o nível de desenvolvimento de um país, já que países mais ricos podem "pagar" gastar mais dinheiro em serviços sociais e redistribuição de riqueza, além de enfrentar a corrupção.

Esta descoberta não é nada de novo. Há muito tempo, há um consenso acadêmico de que a corrupção e a desigualdade estão intimamente relacionadas (ROTHSTEIN, 2011)

A impunidade segue sendo uma grande questão a ser resolvida. No México, enquanto o governo tenta limpar a imagem do país através de uma série de reformas, os escândalos de corrupção continuam a aumentar e a classificação de aprovação do presidente está em seu nível mais baixo. Com uma perda de 5 pontos no índice deste ano, o México é o maior declínio da região (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

A conclusão da Transparência Internacional é de que as nações de menor ranking do índice estão repletos de instituições públicas não confiáveis e mal administradas. Mesmo quando as leis de combate à corrupção existem, na prática, muitas vezes são evitadas ou ignoradas. As pessoas frequentemente enfrentam situações de suborno e extorsão, dependem de serviços básicos que foram prejudicados pela apropriação indevida de fundos e enfrentam a indiferença oficial quando buscam reparação das autoridades responsáveis.

A nota obtida pelo México na dimensão Accountability executiva do SGI foi 5.8, o que garantiu a 27ª posição no ranking, entre os 41 analisados.

Figura 3: Gráfico radial – Pontuação das dimensões analisadas pelo SGI – México



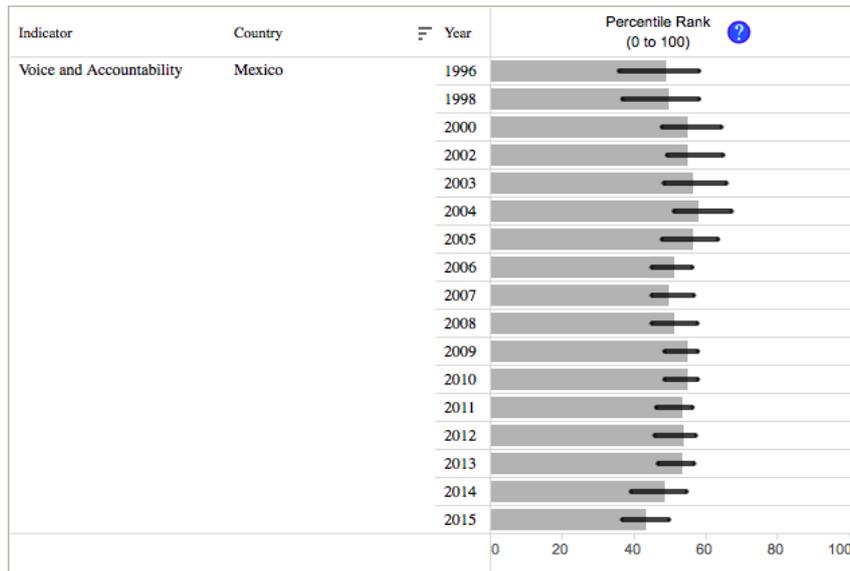
Fonte: SGI (2016)

De acordo com o Sustainable Governance Indicators 2016, o México vem implementando um grande número de reformas legislativas desde 2012. Essas reformas atingiram, principalmente, o setor educacional e o setor energético, além das telecomunicações. Essas reformas visam também fortalecer a governança e a accountability no país. No entanto a pontuação de 2014 para 2016 teve uma variação positiva muito tímida, de apenas 0,1.

O Worldwide Governance Indicators - WGI é um índice que cobre mais de 200 países e territórios, medindo seis dimensões da governança a partir de 1996: Voz e Accountability, Estabilidade Política e Ausência de Violência / Terrorismo, Eficiência Governamental, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle de Corrupção. Os indicadores agregados são baseados em várias centenas de variáveis subjacentes individuais, tiradas de uma grande variedade de fontes de dados existentes. Os dados refletem os pontos de vista sobre a governança dos respondentes da pesquisa e dos especialistas do setor público, privado e de ONG em todo o mundo, onde 0 é o pior cenário e 100 o melhor.

Para fins deste estudo, foram selecionados apenas dados da dimensão “Voz e Accountability” do México, dentre os anos de 1996 e 2015. O que se percebe é que no ano de 2015, o México teve seu pior resultado nessa dimensão desde que o índice foi criado, conforme podemos ver na figura abaixo

Figura 4: Pontuação México entre 1996 e 2015 no WGI



Fonte: WORLDBANK (2015)

A Lei de Acesso à Informação mexicana foi sancionada após forte apoio da mídia local (MICHENER, 2011). Ela foi proposta pela sociedade civil, foi aprovada por unanimidade pelo Parlamento em abril de 2002, e entrou em vigor em junho de 2003. Um aspecto que diferencia a lei mexicana é que as solicitações de informação são analisados por um órgão autônomo, o Instituto Federal para Acesso a Informações, órgão análogo a uma agência reguladora, que é responsável pela expedição de regras que se referem ao cumprimento da lei de acesso à informação (ANGÉLICO, 2012).

Lagunes (2008) buscou verificar uma possível diferenciação de tratamento entre solicitações a este órgão feitas por um cidadão comum e um mais abastado. Para tal enviou uma com um nome comum e popular, de um endereço também popular e, outra, utilizando um sobrenome de um político influente, a partir de um endereço nobre.

Enviou pedidos de informação a 241 órgãos da instância Executiva Federal e o tratamento dado aos dois cidadãos fictícios foi bem semelhante, o que pode ser aferido como um ponto positivo no que se refere a impessoalidade de tratamento.

Por outro lado, um destaque negativo da implementação da Lei de Acesso à Informação no México é, de acordo com Ackerman (2007), o reduzido quantitativa de acessos a

informações financeiras, sendo a Secretaria de Finanças o órgão que mais se recusa a fornecer informações.

Bookman e Guerrero Amparán (2009) afirmam que a Lei de Acesso à Informação mexicana teve impacto ínfimo sobre a corrupção. Segundo os autores:

um volumoso aparato de transparência não tem se traduzido numa redução significativa da corrupção ou o aumento da accountability 'per se'. [Os pesquisadores creditam o fato ao sistema político mexicano] que não tem um ombudsman forte; proteção para denunciante; legislação contra conflitos de interesse; administração judicial eficiente e com decisões vinculantes (BOOKMAN e GUERRERO-AMPARÁN, 2009).

Osorio (2009) também analisou o tema transparência sob o âmbito mexicano. Ele afirma que a Lei Federal mexicana instituiu padrões elementares que deveriam seguir para assegurar o direito à informação, no entanto, salienta que as orientações deixavam muita possibilidade de flexibilidade para os entes subnacionais na promulgação de suas próprias leis.

Em 1994 foi criada e definidas as competências da Secretaria da Função Pública, como sendo o órgão mexicano que coordena, avalia e controla o exercício do governo federal monitorando o desempenho dos servidores públicos federais, auditando o gasto dos recursos federais e coordenando os órgãos de controle interno. Sua missão institucional é explicitada como sendo a de consolidar um governo honesto, eficiente e transparente, seguindo o arranjo de uma controladoria (FILGUEIRAS e QUEIROZ, 2016). As ações prioritárias da SFP são:

- Promoção da cultura da legalidade e da prestação de contas;
- Expansão da cobertura, do impacto e do efeito preventivo da fiscalização da gestão pública;
- Inibição e punição de práticas corruptas;
- Articulação de estruturas profissionais, eficientes e eficazes do governo;
- Melhoria da regulamentação, da gestão e dos processos da administração pública federal;
- Otimização do uso e do desenvolvimento de propriedade federal.

O Sistema de Avaliação e Controle Governamental da Secretaria da Função Pública tem os objetivos de modernizar e simplificar o monitoramento dos programas anuais de controle e auditoria, fortalecer os órgãos internos de controle, entre outros. Esse sistema de avaliação se baseia no manual de organização da Secretaria da Função Pública e também no seu regulamento interno, e para o cumprimento dos referidos, segue as seguintes vertentes de trabalho:

- Controle, Medição e Avaliação da Gestão Pública;
- Avaliação do Plano Nacional de Desenvolvimento, Programas Governamentais e Orçamento;
- Programa de Transparência e Combate à Corrupção;
- Inovação Governamental e Modernização Administrativa da Administração Pública Federal;
- Participação e Atenção Cidadã;
- Operação Regional e Controladoria Social;
- Prestação de Contas e Responsabilidades.

Brasil: pode-se dizer que há *accountability*?

Antes da última reforma constitucional o Brasil tinha um poder executivo muito centralizador e independente, na aplicação das políticas públicas faltava igualdade, transparência, representação e participação social. A burocracia federal era inflexível e imprópria para lidar com a diversidade cultural, social e econômica do país (CAMPOS, 1990).

A Constituição Federal de 1988 é considerada o marco legal e histórico no Brasil para o início efetivo dos controles sociais e dos instrumentos de *accountability*. Segundo Serra e Carneiro (2011) a CF/88 institui quatro modalidades de controle da administração pública: Controle Judicial, Controle Interno, Controle Externo e Controle Social. Segundo os mesmos autores, esses mecanismos de controle estão bem estabelecidos na forma legal, porém na prática o desenvolvimento e o funcionamento dos mesmos ainda deixam a desejar.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos constitucionais de planejamento do ciclo orçamentário. O primeiro é o mecanismo no qual são apresentados os objetivos e metas do Estado durante quatro anos de governo. Ele se inicia no segundo ano do mandato, do gestor corrente, e finaliza ao final do primeiro ano do próximo gestor eleito. A LDO é a lei que direciona a elaboração do orçamento anual através da vinculação dos objetivos de governo. Já a LOA é a detalhamento legal da previsão de receitas e despesas anuais do estado (BRASIL, 1988).

Na prática a implantação desses instrumentos tem gerado ainda muitos desafios para a accountability no Brasil, por exemplo a capacidade do Poder Legislativo de tomar decisões no processo orçamentário ainda é bastante limitada, ficando a mercê de negociações propostas pelo Poder Executivo para liberação das emendas aprovadas. O controle do orçamento também fica prejudicado na medida em que o orçamento apenas tem caráter autorizativo, ficando a cargo do executivo as decisões de liberação de verba e o percentual a ser executado. “O contingenciamento dos recursos orçamentários, permitido pelo caráter autorizativo da peça aprovada pelos congressistas, representa enorme insulamento de decisões centrais de políticas públicas nas mãos da burocracia, limitando consideravelmente a responsabilização do Poder público” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Por essas ocorrências existe um pequeno interesse dos parlamentares na discussão do PPA e da LDO, pois a possibilidade efetiva de indicação de emendas nessa etapa é pequena. Assim instrumentos importantes de planejamento orçamentário são subutilizados interferindo diretamente na qualidade do controle e execução das políticas de Estado (GOMES, 1999). Contudo é possível salientar também alguns avanços como o PPA Participativo, modalidade que tem ganhado cada vez mais espaço. O Plano Plurianual de 2004 a 2007, do governo federal, foi construído a partir de consultas feitas junto a sociedade civil, onde milhares de organizações participaram. Todo este processo foi mediado pela Secretaria da Presidência da República e contou também com a participação do Ministério Público e outras autoridades (ABRUCIO E LOUREIRO, 2005, apud ESTADO DE SAO PAULO, 2003).

Da mesma forma, segundo Abrucio e Loureiro (2005), os Orçamentos Participativos (OPs), efetivo envolvimento da população na elaboração das leis orçamentárias anuais, têm representado um importante mecanismo de controle social, aperfeiçoamento da democracia e bom uso dos recursos públicos. De acordo com Dagnino (2002), os OPs são ambientes públicos direcionados por escolhas políticas dos diferentes governos onde a população debate e decide sobre o orçamento das suas administrações, ou seja, sobre de que forma os investimentos devem ser realizados.

Mas a simples adoção dos OPs não significa o alcance dos objetivos dos governos, é necessário que o processo seja transparente e que o orçamento se transforme em políticas efetivas, para que os cidadãos permaneçam engajados nesse controle contínuo (WAMPLER, 2004). Segundo o mesmo autor superar o direcionamento, da construção do Orçamento Participativo, para pequenos grupos da sociedade civil vinculados ao Executivo bem como

impedir polarização entre o Legislativo local e a participação direta da população são caminhos necessários para garantir um bom controle das contas públicas e a construção de uma nova mentalidade nos cidadãos frente ao realismo orçamentário. É importante salientar que, mesmo existindo muitas críticas aos OPs, não há como negar que eles compõem o arcabouço de aparatos necessários à accountability (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Os mesmos autores ainda colocam que o fato do Orçamento Participativo não ser uma imposição legal faz com que muitas entidades federativas não utilizem esse instrumento, diferentemente do que ocorre com os Conselhos de Controle Social, obrigatórios em diversas áreas na gestão de políticas públicas. Os conselhos de controle social descentralizam as políticas de governo movendo as decisões de centro para periferia da estrutura organizacional, tudo isso durante o processo de elaboração e execução das políticas públicas (Perez, 2004).

Segundo Gomes (2013) os princípios constitucionais de participação popular e as legislações regulamentadoras das políticas sociais incentivam o surgimento de diversos conselhos de controle social nos estados e municípios. Sinteticamente, os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. (GOHN, 2001).

Assim o estabelecimento dos conselhos e sua proliferação pelos municípios brasileiros os tornaram fundamentais ferramentas à disposição da sociedade para a execução do controle social sobre a gestão pública. Porém, alguns estudos sugerem que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nos dias de hoje. Falhas na estrutura dos conselhos, na forma de organização e treinamento dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados na realidade desses espaços de controle (GOMES, 2013).

Um instrumento fundamental de accountability na área das finanças públicas é representado pelos Tribunais de Contas. Praticamente todos os países dispõem hoje de órgãos de controle financeiro do Estado, em alguns casos vinculados à própria estrutura estatal, enquanto noutros há auditorias independentes (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Existem duas orientações básicas para atuação dos tribunais, a primeira é de caráter administrativo, visa ao controle dos recursos públicos, evitando desvios e desperdícios. A segunda vertente está ligada à limitação do poder das gestões, orientação de caráter bem fiscalizatório, totalmente independente do Poder Executivo (SPECK, 2000). Segundo Rocha (2009), existe uma terceira abordagem que está ganhando muita projeção: o acompanhamento dos gastos públicos para avaliar a qualidade e os resultados dos programas.

No Brasil o Tribunal de Contas é constitucional, seu objetivo principal é realizar o controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação e poderes, tendo como principais funções: fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o Congresso no julgamento das contas do governo. Além do Tribunal de Contas da União (TCU), existem 34 tribunais estaduais e municipais que avaliam os governos subnacionais (ABRUCIO E LOUREIRO, 2005).

Esses autores ainda colocam que o poder decisivo na liberação das verbas e na distribuição de cargos acaba gerando laços de dependência entre os parlamentares e os governos, limitando, desta forma, a capacidade do Poder Legislativo exercer a accountability horizontal necessária sobre o Poder público. Dentro desta análise é que se encontra a fragilidade do provimento dos membros dos Tribunais de Contas, constatando-se uma forte influência de indicações políticas. O fato dos cargos serem vitais também não traz uma garantia direta de dedicação, eficiência e moralidade pública por parte dos nomeados, porque acaba caracterizando uma aposentadoria para políticos.

Importante salientar que a terceira abordagem ainda é muito tímida no Brasil, pois de um modo geral, a atuação dos tribunais de contas no país tem se restringido às dimensões gerencial e burocráticas, configurando um total controle de conformação, com incursões no controle de performance e, aparentemente, quase nenhuma ação em relação à dimensão democrática da accountability (ROCHA, 2009).

Outro instrumento importante que deve ser destacado é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que segundo Sacramento (2004) contribuiu para que o processo, no ponto de vista formal, avançasse significativamente. Não apenas porque objetivou melhorar a gestão fiscal de todos os níveis de governo, mas também porque apontou para um novo padrão de responsabilização mútua entre a União e outros entes federados.

Segundo Abrucio e Loureiro (2005) a LRF tem como objetivo a prevenção de déficits, limitar a dívida pública a níveis prudentes, preservar o patrimônio líquido, limitar o gasto público continuado, estabelecer uma administração prudente dos riscos fiscais e oferecer amplo acesso das informações sobre as contas públicas à sociedade. Como punição, é possível que seja implantadas sanções administrativas, no descumprimento de regras, e punições vinculadas a perda de direitos políticos, que podem também estar vinculadas a penas cíveis e criminais aos que desrespeitarem a lei. Os governos subnacionais compartilham que esse mecanismo de accountability federativo está programado para controlar as suas ações, deixando de lado a

gestão fiscal do país. Tal modelo tem reforçado a concentração do poder nas mãos da burocracia do Executivo federal, que centraliza o processo de controle, geralmente deslegitimando os reclamos dos outros entes federativos. Assim existe o risco de que o objetivo de transparência contido na Lei acabe por funcionar como instrumento de controle do Governo Federal sobre os governos subnacionais mais do que como uma real prestação de contas por parte dos representantes eleitos ao Legislativo e aos cidadãos.

Assim como a LRF, a Lei de Acesso à informação (LAI), Lei Federal 12527/11, foi uma importante conquista para que o Brasil aprimorasse sua transparência pública. Pela LAI é obrigatória a transparência ativa, que é a disponibilização de informações nos sítios de internet; e a transparência passiva, que é a obrigatoriedade de fornecer as informações solicitadas pelo cidadão, sem que esse tenha a necessidade de justificar seu pedido. Existe um prazo de até 20 dias para resposta dos pedidos direcionados à transparência passiva, acrescido de mais 10 dias, quando necessário, bem como os recursos disponíveis ao cidadão para o caso de não atendimento. A Lei, também, define as situações e prazos para a classificação do grau de sigilo das informações, cuja divulgação possa ameaçar a segurança da sociedade ou do Estado (BRASIL, 2011).

Uma visão comparativa

No ranking do Índice de Percepção de Corrupção do *Transparency International*, o Brasil ficou em 79º lugar e com score 40, muito atrás da Dinamarca (1º e score 90), mas à frente do México (123º e score 30). É importante lembrar que a média global em 2016 foi de 43 pontos no Score, que indica corrupção endêmica em um país.

As pontuações alcançadas pelos países em análise neste artigo e o desempenho no IPC relacionado à Inclusão Social sinalizam uma forte correlação entre as desigualdades sociais e os desvios e fraudes dentro da gestão pública. Tanto o Brasil quanto o México obtiveram pontuações altas em corrupção e exclusão social, mesmo detendo diversos mecanismos e regulações de controle, têm dificuldades na execução da accountability. Já a Dinamarca, apesar de não ser um dos países europeus com maior número de legislações e mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, possui um alto nível de controle e participação social na construção das decisões de governo. Isso corrobora com o que foi dito por Campos (1990 p

31), quando afirmou que “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”.

Um instrumento importante para o avanço da accountability no Brasil, México e Dinamarca é a Lei de Acesso a informação, cada um com seu modelo de regulação específica, porém com princípios e objetivos comuns, visando facilitar a localização de dados e ações dos governos, por parte da população. Outro fator central nesta análise é que, em todos, ainda existem algumas dificuldades para o acesso completo às informações, pois é evidente a presença de restrições governamentais que travam essa dinâmica de transparência. Com relação a isso, Raupp e Pinho (2013) afirmam que a transparência das ações governamentais é uma dimensão capaz de despertar mais confiança nos governados perante os governantes. Algo que chamou atenção nos casos em discussão é que na Dinamarca a população em geral têm o hábito e os meios para acompanhamento de todos os atos e prestações de contas do poder público, o que não pode ser verificado no Brasil e nem no México, assim todos possuem instrumentos de accountability similares, mas a utilização destes é bem diferente. De fato, segundo Rocha (2011), a accountability é fundamental e a participação dos cidadãos é indispensável para que ela se realize. Nesse mesmo sentido, Abrucio e Loureiro (2005) mostram que a experiência da administração pública no âmbito internacional revela que quanto maior o controle executado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de ajustar e melhorar as políticas públicas.

O Escritório de Auditoria Nacional é uma instituição dinamarquesa, independente, que realiza um controle externo ao poder executivo, muito semelhante ao trabalho feito pelos Tribunais de Contas no Brasil, elemento importante que fortalece as políticas de accountability nesses países. Já no México existe a Secretaria de Função Pública que coordena os trabalhos de controle interno ao governo, atividade esta que no Brasil é implementada pela Controladoria Geral da União, o que solidifica mais uma das dimensões da transparência e controle do exercício público.

Uma outra modalidade de accountability da administração pública é o controle social. Dentro dos dados apresentados ficou evidente o engajamento político-social da comunidade dinamarquesa, a sua forte participação em comitês, no planejamento e elaboração de leis e políticas públicas. No Brasil este papel está bem regulamentado dentro dos objetivos dos Conselhos de Controle Social, porém a obrigatoriedade legal não é equivalente ao envolvimento social. Desta forma, mais uma vez fica claro que a existência do mecanismo de accountability não implica na boa execução do controle da gestão pública.

Para que a accountability funcione é necessária a existência de instituições sólidas, sejam elas públicas ou privadas, que possam inibir inclusive os processos de corrupção. Esta é mais uma forte característica da Dinamarca; partidos políticos, instituições econômicas, sindicatos e organizações sociais são respeitadas e presentes nas avaliações e discussões das decisões governamentais. Novamente Brasil e México não possuem esse diagnóstico, em detrimento dos alarmantes dados relacionados aos desvios de recursos públicos, ocasionados pelo relacionamento promíscuo público-privado.

Considerações finais

Avaliando o volume de instrumentos de accountability, os três países possuem várias alternativas de controle. Porém, o funcionamento desses mecanismos na Dinamarca está bem mais desenvolvido do que no Brasil e no México - países em desenvolvimento que compartilham semelhanças e características na implementação do controle da administração pública. Não há accountability sem acesso à informação, por isso as leis que deram publicidade aos dados dos governos, aqui discutidos, representam um passo fundamental na direção correta da transparência pública, bem como os diversos organismos e ferramentas apresentadas e relacionadas com a accountability em cada país.

Porém, fica claro perceber que apesar de possuir mecanismos de accountability bem desenvolvidos, os elementos culturais merecem destaque no bom desempenho dos indicadores de transparência e combate à corrupção da Dinamarca. A questão cultural e educacional de cada país pode interferir no engajamento social e na participação efetiva das políticas de controle da gestão pública. Campos (1990) ratifica isso quando afirma que a accountability tem a tendência de seguir o avanço de valores democráticos, tais como representatividade, participação, dignidade humana e igualdade.

Embora muitos materiais internacionais (incluindo leis nacionais) já se encontrem disponíveis em inglês, espanhol e português, as barreiras linguísticas podem ser consideradas uma limitação do artigo, uma vez que pudemos analisar apenas os documentos de lei e artigos nesses idiomas. Uma, dentre as muitas possibilidades para futuras pesquisas é o estudo da

influência dos fatores culturais na implementação da accountability em países com formação cultural diferentes.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

ACKERMAN, John M. Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective. In: FOX, J; HAIGHT, L; HOFBAUER, H; SÁNCHEZ, T. (Eds.). **Mexico's Right-t- Know Reforms: Civil Society Perspectives**. Mexico - DF: FUNDAR/Woodrow Wilson Center International Center for Scholars, 2007.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Set./Out. 2002

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Tese de Doutorado.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Casa Civil. Brasília, DF:Senado, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BOOKMAN, Zachary; GUERRERO AMPARÁN, Juan-Pablo. **Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act**. **Mexican Law Review**, v. 1, n. 2, jan./jun. 2009.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINAMARCA. **Governo e política**. Disponível em: <<http://denmark.dk/pt/sociedade/o-governo-e-a-politica/>> Acesso em 19 jul. 2017.

EUROPEAN PUBLIC ACCOUNTABILITY MECHANISMS. **Denmark Public Accountability Index**. Disponível em: <<http://europam.eu/?module=country-profile&country=Denmark>> Acesso em: 20 jul. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando; QUEIROZ, Lúcia. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo : Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p.

GOMES, José Mauro (1999). **A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política**. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da EAESP, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

LAGUNES, Paul. **Irregular Transparency? An Experiment Involving Mexico's Freedom of Information Law**. 2 maio, 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1398025>> . Acesso em: 20 jul. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andradi. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo : Atlas, 2003.

LIMA FILHO, Raimundo Nonato; ET AL. Accountability e governo eletrônico: uma análise sobre a participação popular. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**. Rio de Janeiro. v. 5 n. 2 mai./ago. 2011 p 17-32

MATTEI, Rejane Esther Vieira. Transparência governamental e accountability na administração pública: análise sobre as contas públicas do ministério público de Santa Catarina (MPSC). **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.7, n.3, 2012.

MICHAELIS On line. Disponível em:<<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=1&f=1&t=0&palavra=ACCOUNTABILITY>> Acesso em: 20 de jan. 2017

MICHENER, Greg. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. (Tese de doutorado).

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, 1998, n.44, pp.27-54.

OECD **Income Inequality**. Disponível em: <<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>> Acesso em: 22 jul. 2017.

OSORIO, Javier. **Why Politicians Choose Transparency? Explaining Local Laws of Information Access in Mexico**. In: XXVIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 11-14 jun. 2009, Rio de Janeiro.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDH Global 2014**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>> Acesso em 21 jul. 2017.

PEREZ, Marcos Augusto **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**, Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 142.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 9, nº 1, artigo 7, Rio de Janeiro, Mar. 2011 p.116 – 138

_____. **Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos**. R.Adm., São Paulo, v.48, n.4, p.770-782, out./nov./dez. 2013

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Anais do XXXIII EnANPAD, set.2009.

_____. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 14 · n. 2 · p. 82 - 97 · mai/ago 2011

ROTHSTEIN, Bo. **The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective**. University of Chicago Press, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 10, n. 47 - jul/dezembro 2005

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. **Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro, Anpad, 2012.

SERRA, R. C. C. CARNEIRO, R. **As Interfaces Entre o Controle Social e os Controles Externo e Interno na Administração Pública Brasileira**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SPECK, Bruno (2000). **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.

SUSTAINABLE GOVERNANCE INDICATORS - SGI. Disponível em < <http://www.sgi-network.org/2016/Mexico/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **Corruption Perception Index**. Disponível em < https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016/>. Acesso em: 18 jul. 2017.

WAMPLER, B; AVRITZER, L. **Participatory publics**: civil society and new institutions. *Comparative Politics*, New York, v. 1, 2004, p. 1.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em < <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports/>>. Acesso em: 19 jul. 2017.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

PERES, Renan de Moraes; BEDOR, Cinthia Sayuri de Moraes Hirata; NASCIMENTO, Daniel Muniz Rocha do; JOPIA, Lailane Macedo Diaz. *Accountability* no Brasil: um estudo comparativo com Dinamarca e México . **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2018, vol.12, n.40, p.243-270. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 17/03/2018

Aceito 20/03/2018