



*Resenha crítica*

**Accountability: um exemplo norte-americano para também pensar o Brasil**

*Accountability Network: a North American example to also think about Brazil*

*Accountability Network: un ejemplo norteamericano para pensar también en Brasil*

*Accountability Network: un exemple nord-américain pour penser aussi au Brésil*

**Obra:** The Accountability State: US Federal Inspectors General and the pursuit of democratic integrity.

**Autor:** Nadia Hilliard

**Cidade:** Lawrence

**Editora:** University Press of Kansas

**Ano:** 2017

**Páginas:** 275

**ISBN-10:** 0700623973

Fábio Kerche<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Sociais, mestre e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. É pesquisador titular e docente no Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos da Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Há um razoável grau de consenso entre os estudiosos da democracia de que o voto é um instrumento tímido frente à complexidade do Estado contemporâneo. Somente por meio do voto é bastante difícil exercer de maneira plenamente eficaz a seleção de governantes, escolher as políticas públicas mais adequadas e fiscalizar os atores políticos na estrutura do Estado (Przeworski e cols., 1999). Embora condição necessária para a democracia, o voto não é uma condição suficiente.

Essa dificuldade deve-se ao fato de que os Estados contemporâneos cresceram em tamanho e tornaram-se muito mais complexos, exigindo que um grande número de funcionários cuide de uma gama significativa e diversificada de assuntos. Sem delegação de tarefas e responsabilidades aos burocratas, o exercício administrativo exclusivamente realizado por parte dos políticos seria impossível. Obviamente, há toda uma discussão sobre o que, como e em que condições se delega (Schoenbrod, 1993). Uma das questões relevantes é que os atores estatais escolhidos pelos eleitores por meio de eleições são em número muito menor do que daqueles selecionados por outros meios: concurso público, indicação de políticos, contratação direta etc. No Brasil, por exemplo, são mais de 200 mil servidores federais somente em nível federal e apenas 582 políticos escolhidos diretamente pelo voto. O desafio, portanto, é como os deputados, senadores e presidente controlam e fiscalizam essa massa de atores estatais não eleitos que, além de tudo, possuem uma expertise

sobre os assuntos de responsabilidade do Estado que os políticos nem sempre dominam. Ou seja, uma importante questão é como os políticos “delegam” poder e atribuições para esses funcionários, conseguindo a despeito disso exercer comando e fiscalização, e não simplesmente transferindo o poder de decidir sobre políticas públicas em favor desses burocratas e “abdicando” do poder de fiscalizar e incentivar determinados comportamentos (Kiewiet & McCubbins, 1991).

Para exercer esse controle e fiscalização, ou simplesmente *accountability*, de maneira mais eficiente, os Estados contemporâneos criam agências e encarregam atores estatais não eleitos com a função de auxiliar políticos e a própria sociedade nesse papel. A *accountability* sobre burocratas que implementam as políticas públicas decididas pelos políticos eleitos é um dos elementos de legitimidade da democracia. “As decisões dos políticos são (em teoria) legítimas porque estes prestam contas [*held to account*] por meio de eleições periódicas. As decisões de burocratas não eleitos são (em teoria) legítimas porque parlamentares delegaram a eles autoridade para tomar decisões. Na prática, contudo, suas ações são consideradas legítimas na medida que elas são continuamente examinadas por auditorias, investigações e inspeções. Se a autoridade numa democracia representativa tradicionalmente repousa na legitimidade do processo eleitoral, então essas novas práticas de *accountability* se fundamentam na

legitimidade da (...) ‘democracia de monitoramento’ [*monitoring democracy*]” (Hilliard, 2017:13).

A dificuldade, contudo, é que a delegação para agências encarregadas da *accountability* e o empoderamento desses atores estatais não eleitos reforça o dilema que gerou a criação dessas instituições. Delegação exige *accountability* exercido por atores que, por sua vez, também devem ser *accountables*. Ou seja, *accountability* demanda mais atores e agências que, por sua vez, demanda mais *accountability* e mais atores e mais agências, contribuindo “para um círculo vicioso que faz o governo maior e menos *accountable*” (Hilliard, 2017:15). Afinal, como sintetiza a pergunta tradicional e conhecida entre os estudiosos do tema: quem guarda os guardiões?

O livro *The Accountability State: US Federal Inspectors General and the Pursuit of Democratic Integrity*, de Nadia Hilliard, apresenta mais uma agência nos Estados Unidos que ilustra esse tipo de dilema e de desafio. A obra sobre os *Inspectors General*, conhecidos como IGs, um dos atores da rede de *accountability* dos Estados Unidos, pode interessar os pesquisadores de agências estatais do ponto de vista comparativo, assim como os estudiosos da democracia e da *accountability*. Cientistas políticos e administradores públicos encontrarão informações sobre uma instituição pouco conhecida no Brasil. Para quem busca detalhes sobre como atuam e funcionam os IGs, a segunda parte do livro (“*The IGs at work*”) é leitura necessária. Para aqueles que se interessam pelo debate mais amplo sobre agências de *accountability*, inclusive em sua perspectiva teórica, a leitura da primeira e

terceira parte são suficientes (“*Inspecting the terrain*” e “*The Democratic perspective*”). O livro faz um levantamento interessante sobre a teoria contemporânea da democracia e aponta caminhos instigantes sobre o debate, mesmo para aqueles que não compartilham da sua visão excessivamente otimista sobre a neutralidade dos atores não eleitos na estrutura do Estado.

Criado em 1978, os *Inspectors General* “são o mecanismo chave da supervisão da burocracia que combina auditoria, investigação e funções de inspeção” (Hilliard, 2017:24). São 73 inspetores gerais em nível federal, e uma centena nos estados e nas cidades. Como é bastante comum nos Estados Unidos, não há um padrão único do ponto de vista da estrutura e do modelo institucional. Os escritórios organizam-se de maneiras diversas, inclusive escolhendo “que estratégia eles usam para cumprir suas funções” (Hilliard, 2017:23). Embora sejam considerados atores altamente insulados -- a autora usa o termo “independente” diversas vezes--, eles são ligados ao Poder Executivo, sendo a maior parte deles indicada pelo presidente. Além disso, os IGs podem ser demitidos pelo chefe do Executivo, gerando incentivos para que sejam observadas as prioridades e escolhas do presidente. Uma vez nomeados, devem atuar em parceria com o chefe do departamento ou agência que estão locados. Além disso, devem reportar de forma regular problemas e deficiências no serviço público ao Congresso norte-americano e apontar “a necessidade de ações corretivas e seu progresso” (Hilliard, 2017:24). Dados mostram que em 2014 os IGs teriam colaborado para gerar uma

economia de US\$46.5 bilhões, envolvidos em 5.895 processos, 1.827 ações civis e promovido 5.195 suspensões ou exclusões de servidores.

Os IGs são parte de uma rede de *accountability* que envolve vários atores e agências estatais nos Estados Unidos. Entre eles, por exemplo, o *General Accountability Office* (GAO), uma espécie de Tribunal de Contas, os comitês do Congresso, entre outros. A autora lembra também dos *Independent Counsels*. Os *Independent Counsels*, promotores independentes indicados pelo Congresso, e não pelo Departamento de Justiça, em casos que envolvam o presidente e outras altas autoridades, não teve sua lei renovada em 1999 justamente porque havia questionamentos sobre sua excessiva independência e os riscos de abuso de autoridade que o modelo gerava. O *Independent Counsel* teve destaque mais recentemente no caso Bill Clinton e Monica Lewinsky com o promotor independente Kenneth Starr. Como foi amplamente reportado à época, o presidente Clinton foi acusado de perjúrio e obstrução da justiça porque teria mentido sobre sua relação com a estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky. Escândalo político de grandes proporções, o ex-presidente teve seu *impeachment* aprovado na Câmara dos deputados em 1998 e somente mantido no cargo graças a falta de votos suficientes para afastá-lo no Senado em 1999. Foi justamente após a atuação polêmica e dispendiosa do ponto de vista financeiro do promotor especial que a lei não foi renovada (Fleissner, 1997-98).

Do ponto de vista institucional, os IGs tem alguma equivalência no Brasil com o Ministério da Transparência, Fiscalização e

Controladoria-Geral (CGU), embora com óbvias e importantes diferenças. A CGU é uma instituição única para toda estrutura federal, formada na sua maioria por servidores de carreira com estabilidade funcional, chefiada por um ministro escolhido e passível de demissão pelo presidente da República, sem passar pelo Congresso ou pela consulta a qualquer outra instituição do governo. No caso dos IGs, a estrutura é descentralizada e, em última instância, subordinada ao chefe do Executivo, embora haja uma preocupação em prestar contas ao Congresso e ao chefe da instituição que o IG está designado. Em alguns casos, o IG funciona como uma espécie de corregedoria nas agências estatais norte-americanas e a forma de indicação, inclusive, segue regras diversas. Embora atuem com grande autonomia em relação aos seus pares, os IGs possuem uma instância que coordena os trabalhos, a *Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency* (CIGIE). Além de eventuais IGs especiais, indicados para situações pontuais e excepcionais, existem “três tipos de IGs que povoam a burocracia federal: IGs federais fixos, que supervisionam departamentos federais; IGs de entidades de inteligência (CIA e diretor nacional de inteligência); e IGs de entidades federais designadas [*designated federal entity*] (DFE), que supervisionam várias entidades federais menores. Enquanto os dois primeiros são indicações presidenciais, confirmados pelo Senado e renovados apenas pelo presidente, o DFE IGs são selecionados e podem ser removidos pelo chefe da agência, o que fornece menos independência a eles. Esses IGs federais são distintos dos abrigados em outros modelos de IGs, como os militares e

os não estatutários, e daqueles adotados no nível estadual e local” (Hilliard, 2017, 24-25).

Para analisar as consequências de todo o debate apresentado, o modelo *principal/agent* poderia ser útil, embora a autora, simplificando em excesso o modelo, faça críticas ao uso dessa abordagem pela Ciência Política. Como se sabe, toda a relação em que há uma delegação de tarefas e as informações são assimétricas – ou seja, desiguais entre os atores--, pode ser estudada a partir do modelo *principal*, aquele que delega, e *agent*, aquele que recebe a delegação: paciente e médico, cliente e advogado, eleitor e político, político e burocrata.

A questão pode ser resumida em como o *principal* cria instrumentos institucionais para estimular que o *agent* aja em seu benefício e não exclusivamente em proveito próprio. No caso da CGU, para ficarmos em um exemplo já citado, o *principal* é o presidente da república e o *agent* é o ministro, assim como o ministro é o *principal* e os técnicos da CGU são os *agents* quando do ponto de vista da estrutura interna do ministério. No caso dos IGs norte-americanos, há pelo menos dois *principals*: os parlamentares e o chefe da instituição em que o IG trabalha (além do próprio presidente), o que pode gerar sinais controversos, já que os interesses, segundo a autora, são diversos. Hilliard descarta esse modelo que, na verdade, poderia ajudá-la a resolver certos problemas do livro. Sua crença na neutralidade dos atores, por exemplo, algo que é descartado pelo desenho *principal/agent*, forneceria instrumentos para analisar de forma mais eficiente o desenho institucional em que os IGs estão

inseridos e, inclusive do ponto de vista normativo, meios para superar certas deficiências. Voltaremos a essa questão mais adiante.

Hilliard argumenta que por conta dessa particularidade, múltiplos *principals*, além do fato de que “eles não fornecem serviços” (Hilliard, 2017:18) e “eles não fazem as políticas públicas”, faz com que o estudo dos IGs como burocratas um erro. A autora propõe que estes sejam analisados como uma “segunda ordem de atores políticos” (Idem,26). A autora defende que essas novas instituições de *accountability*, inclusive os IGs, são parte de uma nova legitimidade democrática (Hilliard, 2017: 218). Instituições tais como

órgãos de supervisão, comitês de integridade pública, ativismo judicial, *think tanks* e autoridades reguladoras transnacionais (...) fornecem formas alternativas de representação através de sua imparcialidade, que serve para ‘representar’ ainda que indiretamente, as perspectivas de todos os grupos pela incorporação de todas as visões. A autoridade, portanto, protege valores de imparcialidade e reflexividade e merece um lugar nas teorias contemporâneas de democracia e legitimidade democrática (Hilliard, 2017: 218).

Haveria três formas de práticas democráticas que emergem da atuação dos IGs: democracia política, democracia constitucional e democracia gerencial. A primeira é aquela que se realiza quando o IG fornece uma “neutra, mas rigorosa narrativa” (Hilliard, 2017: 26) para políticos, juízes e cidadãos para que estes possam exercer a *accountability*. Os IGs, e este seria a segunda forma de prática democrática, também tem um papel importante quando apontam se normas

constitucionais estão sendo observadas pela burocracia estatal em um papel “quasi-judicial” (Hilliard, 2017: 28). Por fim, a atuação de tipo gerencial “vai enquadrar a investigação como uma questão de eficiência e efetividade, e eles irão implicitamente ou explicitamente julgar a utilidade dos programas para os objetivos do departamento” (Hilliard, 2017: 28).

Em um primeiro olhar, continua a autora, os IGs poderiam ser entendidos como um instrumento que substitui o papel das cortes, dos representantes eleitos e dos próprios cidadãos. Os “agonistas” teóricos da democracia tentem a perceber o papel de um ator como esse, de certa forma, oposto à “arte da política” porque excessivamente afeito às regras e procedimentos. Na “tensão entre administração e valores democráticos” (Hilliard, 2017: 210), a tendência desses teóricos é identificar os IGs, e instituições similares, com maior peso na questão administrativa, e não necessariamente democrática. Para a autora, contudo, a democracia se realiza também quando as instituições passam por um processo de *accountability*. Nessa discussão, o livro amplia seus potenciais leitores para além daqueles interessados apenas em instituições de *accountability* norte-americanas. O debate político no Brasil e as pesquisas sobre promotores do Ministério Público e ministros do TCU, atores com altas doses de autonomia e participantes da rede de *accountability*, pode ser incrementado por alguns pontos levantados pelo livro.

Mas essa leitura deve ser feita com cuidado. O livro poderia induzir um leitor mais desavisado a imaginar que a autora,

ao classificar os IGs como independentes e ressaltar seu papel na democracia, como algo de transposição imediata para as instituições de *accountability* brasileiras. Esse não é o caso. O conceito de independência usado pela autora não deve ser compreendido pelo seu significado literal –independente de todos--, mas como um conceito relativo –independente de alguns. Os IGs são indicados pelo presidente na maior parte dos casos, confirmado pelo parlamento e, mais importante, passível de demissão *ad nutum*, ou seja, a qualquer momento. A estabilidade garantida por mandato é uma diferença importante em relação a certos atores estatais brasileiros da rede de *accountability*, como o procurador-geral da república e os ministros do TCU. Os IGs, nesse aspecto, se aproximam mais do ministro-chefe da controladoria no Brasil, que também deve gozar da confiança do presidente para se manter no cargo.

Ao afastar o modelo *principal X agent*, a autora perde a oportunidade de observar que se não há demissões ou punições frequentes de IGs por parte daqueles que detém essa atribuição, isso não significa necessariamente que os IGs são verdadeiramente independentes. Na verdade, pode significar simplesmente que o *agent* está se adiantando aos desejos do *principal* e, nesse caso, não haveria motivos para punições. Os IGs, na verdade, são insulados, mas não totalmente independentes.

Instituições consideradas independentes na estrutura de Estados democráticos é uma classificação utilizada no debate público de maneira diversa nos Estados Unidos e no Brasil. Naquele país, independência de uma agência em relação



a todos os atores eleitos ou aos próprios eleitores é incomum. Mesmo agências de *accountability* são *accountables* por algum ator eleito para além do Poder Judiciário. Independência parece ser sempre relativa, nunca absoluta. No Brasil, é possível identificar pelo menos duas instituições participantes da rede de *accountability* que gozam de um alto grau de independência em relação aos eleitores e aos políticos.

A primeira instituição é o Ministério Público criado a partir da Constituição de 1988. Os promotores são atores com um alto grau de independência dos políticos eleitos e, em algumas situações, mesmo do Poder Judiciário – basta observar as estratégias de “condenar” publicamente políticos por meio de entrevistas antes do julgamento por juízes e o uso dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) acordados sem a participação do Poder Judiciário. Além de seus integrantes serem protegidos pela estabilidade funcional, suas carreiras são garantidas contra injunções políticas graças a princípios como inamovibilidade, princípio do promotor natural e promoção por tempo de serviço. Embora as questões orçamentárias passem pelo Congresso, a instituição propõe seu próprio orçamento e há restrições às interferências dos políticos, como a impossibilidade de diminuir salários e o risco de paralisar as ações penais, monopólio da instituição, caso os recursos sejam diminuídos. Mesmo o Procurador-Geral, tanto dos estados quanto o Federal, que é escolhido entre os membros de carreira em um processo que passa por políticos eleitos, goza de proteção por conta de mandatos que impedem que atores externos tenham interferência cotidiana sobre o Ministério Público (Kerche,2009). Um dos pontos que

aproxima um promotor de um IG é a autonomia para escolher sua estratégia de atuação. O Ministério Público é uma instituição verticalizada, em sentido oposto à tradicional estrutura hierarquizada das organizações públicas brasileiras. Diferentemente dos IGs norte-americanos, entretanto, o *principal*, sejam os políticos eleitos ou os cidadãos, detém poucos instrumentos institucionais para poder interferir ou incentivar certos comportamentos de seu *agent*, os promotores e procuradores. Se lá a independência é relativa, obedecendo ao que parece ser uma regra para todas as agências da rede de *accountability*, no Brasil, no caso do Ministério Público, é praticamente absoluta.

Os Tribunais de Contas se aproximariam do modelo dos IGs, pelo menos no que diz respeito ao papel de auxiliar o Congresso em suas atividades de acompanhamento da burocracia. Hilliard lembra que entre as funções dos atores norte-americanos descritos em seu livro está a de manter “o Congresso informado totalmente e recorrentemente sobre problemas e deficiências” (Hilliard, 2017, 24) que ocorrem nas agências estatais, tarefa que deveria ser também desempenhada, pelo menos em teoria, pelos Tribunais de Contas. É possível observar, entretanto, que o papel desempenhado principalmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) extrapola a previsão deste ser um órgão auxiliar do Poder Legislativo. O TCU transformou-se em verdadeiro tribunal administrativo, sendo seus relatórios e decisões utilizados amplamente pela imprensa e políticos como provas contra adversários políticos. Talvez isso seja

possível porque os integrantes da cúpula da instituição são protegidos por mandatos, o que dificulta que o *principal*, os parlamentares, atue no sentido de restringir sua autonomia e influenciar seu comportamento. De qualquer forma, em comparação com os independentes promotores brasileiros, o TCU fica em desvantagem por ser concentrado em uma única estrutura institucional e suas decisões, pelo menos as finais, serem tomadas por um órgão colegiado em um modelo *quasi-judicial*.

A grande falha do livro, contudo, é uma crença demasiadamente positiva na independência – entendida de forma diversa do que é observado no Brasil–, somada à ideia de imparcialidade e neutralidade dos atores, mesmo quando dados empíricos parecem apontar em outra direção. Segundo lembra a autora, na administração George W. Bush, por exemplo, 60% dos IGs já tiveram passagem em postos na administração republicana, o partido do presidente, e 20% não tinham experiência como auditores. O pressuposto de que os homens são auto-interessados, que de alguma forma vai de Thomas Hobbes ao modelo *principal/agent*, passando pelos Federalistas e quase todos as teorias contemporâneas da Ciência Política, parece ser substituída por uma visão excessivamente altruísta dos homens públicos. Os políticos e burocratas não

estão acima do bem e do mal, tampouco os atores participantes de instituições de *accountability*.

## Referências Bibliográficas

---

- Fleissner, James P. (1997-1998). The Future of the Independent Counsel statute: confronting the dilemma of allocating the power of prosecutorial discretion. *Mercer L. Rev.*, Atlanta, 427, 427-452,
- Kerche, Fábio. (2009). *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp.
- Kiewiet, D. Roderick., & Mccubbins, Mathew. (1991). *The Logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam., Stokes, Susan., & Manin, Bernard. (ed.). (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schoenbrod, David. (1993). *Power without responsibility: how congress abuses the people through delegation*. New Haven e Londres: Yale University Press.

**Recebido em 14/02/2017**

**Aceito em 25/05/2017**