



JOHAN P. OLSEN

***Accountability* democrática,  
ordem política e mudança**

Explorando processos de *accountability*  
em uma era de transformação europeia

# ***Accountability* democrática, ordem política e mudança**

Explorando processos de *accountability*  
em uma era de transformação europeia

Johan P. Olsen

Brasília  
Enap  
2018

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização*

Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

# ***Accountability* democrática, ordem política e mudança**

Explorando processos de *accountability*  
em uma era de transformação europeia

Johan P. Olsen

© 2018 Enap (Direitos exclusivos no Brasil)

© 2017 Johan P. Olsen

---

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

O523a Olsen, Johan P.

Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia / Johan P. Olsen; tradução, Eliane Rio Branco. -- Brasília: Enap, 2018.

327 p.

Inclui bibliografia

Tradução de: Democratic Accountability, Political Order, and Change  
ISBN: 978-85-256-0093-6

1. Accountability. 2. Democracia - Europa. I. Branco, Eliana Rio, tradutora. II. Título.

CDU 351.72:321.7

---

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

*Democratic Accountability, Political Order, And Change: Exploring Accountability Processes In An Era Of European Transformatoation, First Edition* foi originalmente publicado em inglês em 2017. Esta Tradução é publicada por um contrato com a Oxford University Press. A Enap é responsável por esta tradução do trabalho original e a Oxford University Press não se responsabiliza por quaisquer erros, omissões ou imprecisões ou ambiguidades em tal Tradução ou por quaisquer perdas causadas pela dependência. Número de Controle da Biblioteca do Congresso: 2016954544 ISBN 978-0-19-880060-6

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

*Para James G. March, um grande  
amigo, professor, colega, e coautor  
ao longo de meio século.*



# Prefácio do presidente da Enap

A expressão em grego *theôries heineken akdêmein* é atribuída ao filósofo Heródoto. O sentido dessa frase significa “ir ao estrangeiro para conhecer o mundo”. Por si, é uma expressão virtuosa, porque conhecer é um exercício de “ir ao estrangeiro” e poder colocar-se em perspectiva. Conhecer é ter a oportunidade de colocar-se em perspectiva e comparar-se. Não é um ato de olhar no espelho, mas ter o outro como um referencial para olhar para si mesmo. Heródoto ia ao estrangeiro para teorizar sobre o mundo e conhecer as especificidades, virtudes e falhas da Grécia.

Este livro do professor Johan P. Olsen, traduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), promove essa ideia de ir ao estrangeiro para conhecer a nós mesmos. *Accountability democrática, ordem política e mudança* reflete muito uma série de desafios que a democracia europeia vive. Mas este livro do professor Olsen pode ser lido colocando-nos em perspectiva. Este é o grande trabalho de uma teoria. Possibilitar múltiplas leituras a respeito de um fenômeno relevante. E compreender a nós mesmos diante do outro.

Johan P. Olsen é um dos mais importantes cientistas sociais das últimas décadas, embora relativamente pouco conhecido no Brasil. Mas o histórico de publicações de Olsen ao longo de seis décadas é de uma riqueza, variedade e relevância extraordinárias. Duas características de sua obra são particularmente importantes para que a ENAP começasse a traduzir seus textos: a pertinência e a aderência.

Olsen é um autor que busca compreender e explicar o mundo com o intuito de instrumentalizar reformas destinadas a fazer dele um



lugar melhor – um credo singelo, quase ingênuo e crescentemente dissociado dos valores acadêmicos contemporâneos. Seu foco é na esfera pública e na sua transformação. Seus textos fazem sentido no contexto desta perspectiva. São pertinentes sob a ótica da modernização do Estado e da constituição de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Considerando-se que seu país natal, a Noruega, é um dos países com os melhores indicadores econômicos e sociais do mundo, não deixa de ser interessante que sua produção científica tenha se debruçado sobre problemas maiores, típicos mais de outros povos do que o seu próprio – uma sutil indicação da universalidade com a qual se propõe a enfrentar seus desafios teóricos. Seus trabalhos tornaram-se importantes para vários campos da ciência política, da sociologia e da gestão pública porque auxiliam no esforço teórico de elaboração em todos eles.

O outro destaque de seu trabalho é a aderência à realidade, isto é, a congruência de seus conceitos com a realidade e o poder explicativo que possuem – outro elemento surpreendente considerando-se sua origem e trajetória. Olsen tornou-se um dos maiores expoentes do chamado “institucionalismo sociológico”, mas seus escritos vão muito além de uma chave classificatória porque ajudam a destrinchar realidades sociais, políticas e institucionais em contextos profundamente heterogêneos. É surpreendente o alcance de suas abordagens, em especial por não fazer uso intenso de métodos quantitativos, que costumam transitar por fronteiras com maior desenvoltura.

Crises de confiança nas instituições, crises econômicas, precarização do bem-estar social e problemas em serviços públicos levam a um descontentamento generalizado com o Estado. A qualidade (ou falta de) das instituições cria um novo tipo de demanda que desafia as ordens políticas. As demandas por mais *accountability* desafiam as ordens políticas vigentes. A *accountability* é um princípio fundamental

das democracias, por meio do qual governantes prestam contas de suas ações aos cidadãos. E podem ter o seu comportamento autorizado ou simplesmente sofrerem sanções em caso de mau desempenho, ineficiência, corrupção ou arbitrariedade no uso do poder. Mas *accountability* é um processo mais abrangente. Envolve não apenas instituições representativas, mas também organizações da burocracia e instituições com atores não eleitos.

Neste contexto de maiores demandas por *accountability*, algumas questões se impõem. A *accountability* pode ser uma rotina em ordens políticas bem estabelecidas. Ou pode promover contextos de transformação da ordem política, aumentar a imprevisibilidade, o conflito político e polarizações políticas, promovendo instabilidade e incertezas. Em que medida os processos de *accountability* geram aprendizados institucionais ou crises de desempenho? Em que contextos a *accountability* rompe consensos e aumenta as polarizações políticas? De que forma os processos de *accountability* implicam em maiores protestos, problemas e crises de agência por parte das organizações públicas?

Todas essas questões são levantadas pelo professor Olsen em *Accountability democrática, ordem política e mudança*. E permitem que coloquemos o Brasil em perspectiva e que possamos ir ao estrangeiro construir conhecimento. Todos os dilemas institucionais que a União Europeia enfrenta quanto à desconfiança dos cidadãos em relação às instituições centrais da Comunidade Europeia, os problemas de *performance* e conflitos políticos também se apresentam no Brasil. Problemas de institucionalização e desinstitucionalização em função da atuação das instituições de *accountability* assolam a democracia brasileira, tendo em vista todos os escândalos de corrupção e problemas do serviço público.

Como o próprio professor Olsen suscita no prefácio da edição em inglês, este livro levanta mais dúvidas do que respostas. Mas, com certeza, é uma bela obra que reafirma o valor, os limites e os desafios

das democracias no mundo contemporâneo. A desilusão com a representação política e com o Estado e o pessimismo em relação ao futuro não devem obscurecer o valor da democracia como elemento central da organização das instituições políticas e da administração pública. É necessário repensarmos os sentidos democráticos para a constituição de regimes mais abertos, com maior deliberação pública e maior capacidade para a solução de problemas por meio das organizações. Conter o voluntarismo histórico, os oportunismos e as crises de *performance* possibilita pensar em um futuro mais dinâmico, em que a *accountability* seja um dos princípios basilares da democracia, que desafia as ordens políticas.

É necessário que as lideranças políticas e da administração pública estejam atentas a isso. E que possam observar a necessidade de novas formas organizacionais que possam surgir em contextos de reformas que adensem a governança democrática em um mundo em transformação.

Brasília, agosto de 2018.

Francisco Gaetani

## Prefácio à edição brasileira

Tornou-se comum argumentar que os valores e instituições da democracia liberal estão em perigo, também em países que há algum tempo se retratam e foram reconhecidos por outros como democracias. Preocupações com o futuro da democracia representativa e demandas de *accountability* vieram de mãos dadas. *Accountability* e transparência tornaram-se termos importantes tanto no debate político quanto no acadêmico. O descontentamento público reflete que instituições e atores não atendem aos padrões de boa governança, e que eles perderam sua legitimidade democrática. O descontentamento público reativou a crença na *accountability* como um mecanismo-chave para os cidadãos influenciarem e controlarem aqueles que agem em nome do povo. Os governantes são chamados a explicar e justificar seu comportamento (e não comportamento) aos governados e a enfrentar as consequências.

Este livro, apresentando uma abordagem institucional à *accountability* democrática, visava dar uma contribuição modesta à nossa compreensão do papel das instituições, processos e atores da *accountability* nas transformações que a Europa enfrenta atualmente. No entanto, o livro também aspirava a dizer algo mais geral sobre o papel da *accountability* democrática na manutenção ou mudança da ordem política, além de lançar alguma luz sobre a vida político-administrativa em geral, além do contexto europeu. As questões centrais são como a *accountability* democrática interage com os diferentes tipos de comunidade política, a organização das instituições políticas e a agência. Como os processos de *accountability*

funcionam de maneira diferente em ordens estáveis ou em processos de transformação. Como eles podem ajudar a manter, bem como transformar as ordens estabelecidas. Como envolvem a construção de sentidos e a tomada de decisões, e como falar e agir, sob certas condições, são separados. Como eles às vezes funcionam abaixo do radar público e outras vezes envolvem mobilização em massa. Como os processos de *accountability* podem, ou não, fomentar a democracia e/ou afetar o que a democracia significa e implica no futuro.

Acredito sinceramente que o conhecimento sobre mecanismos políticos gerais, como processos de *accountability*, em diferentes contextos histórico-institucionais, provavelmente contribuirá para uma melhor compreensão tanto da ordem política sob a qual vivemos quanto das ordens sob as quais os outros vivem. Atendendo a semelhanças e diferenças entre ordens e períodos históricos, podemos aprender uns com os outros. Portanto, estou cheio de gratidão por ter este livro publicado no Brasil. Agradeço ao professor Fernando Filgueiras por ter tomado a iniciativa de publicar um artigo meu *Democratic Accountability and Changing European Political Order, European Law Journal*, 2017, 24 (1): 77-98, traduzido em: *Accountability democrática e mudança da ordem política europeia, Revista do Serviço Público*, 2017, v. 68, n. 4, p. 745-784, e depois por tomar uma nova iniciativa, de ter este livro traduzido para o português.

Oslo, agosto de 2018.

Johan P. Olsen

# Prefácio e agradecimentos

Os regimes de *accountability* são essenciais para a legitimidade de uma política, e este livro examina a *accountability* democrática como um mecanismo pelo qual os cidadãos devem influenciar e controlar seus representantes eleitos, funcionários não eleitos e outros detentores de poder. Mais precisamente, concentro-me nas inter-relações entre a *accountability* democrática, a ordem política e a mudança. Isto é, como os processos de *accountability* democrática são afetados e afetam a associação política e a base social da ordem política, da organização e da base institucional da ordem e sua base comportamental.

Vejo o crescente número de demandas de *accountability* nas democracias representativas contemporâneas como parte de uma crise de legitimidade, uma perda de confiança nas instituições e nos líderes, e uma luta pelos termos da ordem política. Acredito que a teoria da *accountability* só será útil para dar sentido a esses processos de *accountability*, se houver um reexame e reavaliação das possibilidades e limitações das ideias e premissas-chave da teoria da escolha racional e das abordagens do principal-agente na *accountability* democrática.

Com o intuito de fazer uma modesta contribuição para tal desenvolvimento teórico, ofereço uma abordagem institucional que pressupõe que as ordens políticas podem ser mais ou menos estabelecidas. Os processos de *accountability* podem ser transformadores da ordem, assim como mantenedores da ordem. Os eventos não são necessariamente um produto das escolhas deliberadas de atores identificáveis, nem sempre é fácil concluir

quem deve ser responsabilizado, e a adaptação racional baseada na aprendizagem pela experiência não é garantida. As democracias representativas lutam para reconciliar uma cultura que presume o controle humano e atores responsáveis, com a observação de que é notoriamente difícil identificar objetivamente quem é responsável por eventos específicos em um mundo político de interdependência, interação e comprometimentos. Uma consequência possível dessa tensão é que o discurso político e a ação política são separados e inconsistentes, criando ou não, às vezes, demandas para reduzir a distância entre discurso e ação. A mobilização de massa relacionada aos termos da ordem política é rara e ocorre somente em condições específicas, em vez de ser uma rotina.

Com base nessas suposições, eu argumento que podemos aprender duas coisas com os processos de *accountability*, principalmente em uma era de grandes mudanças em termos de ordem política.

Primeiro, nossa compreensão da inter-relação entre *accountability*, ordem política e mudança pode ser melhorada. Em segundo lugar, afirmo que os processos de *accountability* podem nos ensinar algo sobre a vida política em geral. A nova percepção convida à reconsideração de entendimentos padronizados e do vocabulário da organização e governança democráticas. Isso inclui considerar o que termos como *accountability*, democracia, política, Estado soberano e escolha constitucional passam a significar e implicar em circunstâncias diferentes e mutáveis.

Este livro, então, pode ser lido em relação a dois objetivos e a períodos diferentes de tempo e espaço. O primeiro, refletido no subtítulo do livro, é o de lançar luz sobre a política de *accountability* em uma era específica de transformação institucional europeia. O segundo é explorar o que os estudos de processos de *accountability* podem nos revelar, de forma mais geral, sobre ordem política e mudança e como elas trazem desafios democráticos duradouros e fundamentais: como e por

que os seres humanos se constituem em comunidades políticas; como a coexistência pacífica, a cooperação e a resolução de conflitos podem ser asseguradas entre pessoas com concepções concorrentes de boa sociedade e boa governança; como propósitos compartilhados, confiança, solidariedade, legitimidade e fidelidade à ordem política podem ser construídos e mantidos; como diferentes arranjos institucionais contribuem para a política democrática como forma de governar sociedades divididas sem violência indevida ou eliminação da diversidade, liberdade individual e influência; e como uma sociedade heterogênea e pluralista pode ser transformada em uma comunidade política viável, constituída de princípios e regras que possuem validade normativa em si mesmos, para além de seus resultados específicos de política.

Embora este livro esteja centrado na Europa, a preocupação com a democracia representativa e suas principais instituições e liderança não se limitam à Europa. Por exemplo, o programa “Ansiedades da Democracia”, do Conselho de Pesquisas em Ciências Sociais dos EUA, lançado em junho de 2015, é motivado pela preocupação sobre se as instituições centrais das democracias estabelecidas conectam cidadãos e sociedade civil ao sistema político – eleições, meios de comunicação de massa, partidos políticos, grupos de interesse, movimentos sociais e legislaturas – e como podem lidar de maneira competente com grandes problemas de interesse público (<<http://www.ssrc.org/programs/view/anxieties-of-democracy/>>). E, é claro, a necessidade de repensar e reavaliar a verdadeira **organização, funcionamento e mudança** dos arranjos institucionais legais formais rotulados como “democracia” é ainda maior em outras partes do mundo.

Este é o meu terceiro livro publicado pela Oxford University Press na última década, e há continuidades e mudanças entre os livros. Todos eles partem de uma perspectiva institucional baseada na teoria organizacional sobre a organização política. Neles, há a busca de entender a União Europeia como um experimento em grande escala



na organização política, enquanto também buscam explorar algumas questões teóricas e conceituais gerais de uma maneira empiricamente informada, com base nas lições da União Europeia como um regime instável e dinâmico.

O primeiro livro, *Europe in Search of Political Order* (2007), forneceu uma discussão sobre como as políticas democráticas tentam lidar com uma variedade de tensões que não têm soluções universalmente aceitas e duradouras, mas que têm o potencial de mudar a organização política da Europa. Essas tensões ocorrem entre unidade e diversidade, cidadãos e governos, desenho democrático e desvio histórico, e entre os diferentes tipos de ordens políticas coexistentes. No segundo livro, *Governing through Institution Building* (2010), argumentei que, se o futuro das democracias depende da qualidade de suas instituições políticas, um melhor entendimento sobre como as instituições de governo são organizadas, funcionam e mudam pode ser alcançado através do estudo de projetos e reformas institucionais em grande escala. Este terceiro livro se baseia nos outros dois, mas aqui dou prioridade a entender a interação entre *accountability* democrática, ordem política e mudança.

Uma grande diferença entre os dois primeiros livros e este está relacionada ao clima político mutável no mundo ocidental. A visão da democracia constitucional liberal e de uma economia de mercado capitalista como fim da história foi substituída pela desilusão quanto à democracia representativa e pelo pessimismo em relação ao futuro. Durante a última década, a opinião pública na Europa, devido a uma variedade de crises, mudou de um otimismo amplamente difundido sobre o projeto europeu para um clima caracterizado pela indiferença, ou pelo descontentamento e protesto. Como frequentemente tem ocorrido, não faltaram palavras eloquentes para descrever os problemas enfrentados pela União Europeia. Há uma percepção de desintegração, uma crise sistêmica de confiança nas instituições e líderes

políticos, um nacionalismo renovado, aumento da desigualdade socioeconômica, crescente polarização e extremismo. Há um discurso de ódio, violência, meias verdades e mentiras, em vez de um debate franco e justo. Mais recentemente, o referendo Brexit foi interpretado como uma reviravolta na história da integração europeia e até mesmo na história da democracia ocidental.

Enquanto há um consenso bastante amplo de que alguma coisa deu errado na união, as opiniões divergem sobre onde os problemas se localizam, o que os causou e como eles podem ser corrigidos. A maioria dos europeus relata que acredita na “democracia”, mas discorda sobre o que o termo significa e implica, e há uma confiança limitada nas instituições e líderes de regimes que aspiram à legitimidade democrática. Por exemplo, para alguns, o Brexit representa um veredicto sobre as elites tanto em Bruxelas quanto em Westminster. Os líderes estão distantes da vida cotidiana das pessoas comuns e, em particular, da situação das pessoas que lutam contra o desemprego, a pobreza e a insegurança. É perigoso continuar ignorando ou justificando seu descontentamento, sua raiva, sua desconfiança e seus protestos. A visão de uma união cada vez mais estreita deve ser enterrada. Para outros, o Brexit mostra até que ponto as pessoas comuns são mal informadas e manipuladas. Elas não entendem a complexidade e a dinâmica dos problemas que a Europa enfrenta. Elas não valorizam os vários benefícios provenientes da união, mas acham que são garantidos. “Não se deve confiar nas pessoas” em decisões importantes sobre questões complexas, como se um país deveria ingressar ou sair da União Europeia. Para os desse grupo, o caminho a seguir ainda se move em direção a “mais Europa”.

Do ponto de vista institucional, o referendo Brexit provavelmente não será a última palavra nem nos processos de integração e desintegração europeus nem nas relações da Grã-Bretanha com a UE. É mais provável que o referendo seja o começo de um complexo processo de mudança política, que muito dependerá de como a nova situação

será tratada pelos vários potenciais participantes e cujo resultado é impossível de prever. Há argumentos a favor do pragmatismo e de encontrar soluções viáveis que todas as partes possam aceitar. Mas também há profundas divisões. Por exemplo, ao assumir a presidência da UE (1<sup>a</sup> de julho de 2016), a Eslováquia declarou sua ambição de reformar a Europa e mudar o equilíbrio de poder entre os níveis de governança, reduzindo os poderes de Bruxelas e instituições supranacionais e fortalecendo o papel dos Estados membros e da cooperação intergovernamental. A Polônia exigiu um novo tratado, uma sugestão que se defrontou com pouco entusiasmo pela maioria dos líderes europeus. Em resumo, a situação atual apresenta questões significativas e assustadoras e enormes desafios, e oferece poucas soluções unificadoras. Os demagogos podem se dirigir a cidadãos fora das instituições políticas estabelecidas, fornecendo soluções simples e radicais para problemas complexos, uma situação que, em vários aspectos, se assemelha à Europa dos anos 1930.

No entanto, uma visão democrática otimista é que, embora as democracias cometam erros, não há motivo para alarme. As democracias aprendem com a experiência. Elas são capazes de se adaptar racionalmente a circunstâncias de mudanças, corrigir seus erros, se recuperar e progredir. Por exemplo, em um estudo recente de quatro crises da democracia americana, Alasdair Roberts (2017) conclui que a democracia americana sempre lidou bem com novos desafios, reformando suas instituições e se redefinindo. É possível que a história da democracia europeia convide a conclusões menos otimistas, conforme estudos do aprendizado institucional e adaptação em instituições formalmente organizadas (MARCH; OLSEN, 1975; MARCH, 2010). Uma questão chave da teoria da *accountability* é em que medida os processos de *accountability* contribuem na prática, e não na teoria, para o aprendizado institucional e a melhora em situações como as que a Europa enfrenta atualmente.

Eu admito que este livro suscita mais perguntas do que respostas. No entanto, acredito que os estudiosos de *accountability* democrática,

como a maioria dos cientistas sociais, devem dedicar mais tempo à formulação de questões importantes e, possivelmente, um pouco menos de tempo em encontrar respostas precisas para questões não tão importantes. Os teóricos da *accountability* ainda têm um longo caminho a percorrer, mas minha tentativa de abordar as relações entre a *accountability* democrática, a ordem política e a mudança da ordem foi baseada na visão otimista de que um fenômeno político "é único quando falhamos em desenvolver uma teoria que o torne não único. Assim sendo, a singularidade é menos um obstáculo para o futuro sucesso teórico que uma confissão de fracasso teórico passado" (CYERT; MARCH, 1963, p. 287).

O projeto deste livro começou em 4 de novembro de 2015, quando Dominic Byatt, da Oxford University Press, enviou-me um *e-mail*. Ele havia achado um de meus artigos interessante (OLSEN, 2015b) e me perguntou se eu tinha intenção de desenvolver o texto em um livro. Eu não pretendia fazer isso, mas a mensagem dele me tentou a experimentar. Os Capítulos 1, 5 e 7 foram escritos especificamente para este livro. Os outros quatro capítulos, de certa forma, foram retirados de material publicado anteriormente, e agradeço a permissão do editor para que eu reusasse esse material. O Capítulo 2 se baseia em um artigo intitulado "The institutional basis of democratic accountability", publicado na *European Politics* (OLSEN, 2013). O Capítulo 3 lança mão do artigo publicado em *Governance* (OLSEN, 2015a) que motivou a mensagem inspiradora de Dominic: "Democratic order, autonomy, and accountability." O Capítulo 4 é uma adaptação de meu capítulo de 2014 "Accountability and ambiguity," impresso no *The Oxford Handbook of Public Accountability* (OLSEN, 2014b). Finalmente, o Capítulo 6 se baseia no artigo "Democratic accountability and the terms of political order," publicado na *European Political Science Review* em 2016.

Como sempre, há muitos agradecimentos. *Papers* relacionados ao livro foram apresentados em seminários na Comenius University,

em Bratislava, Eslováquia, e na Utrecht University, Holanda, e como um discurso inaugural na Structure and Organization of Government (SOG) Conference *Responsabilization and Welfare State Reforms* em Bergen, Noruega, em 19 de fevereiro de 2015. Eu também tive o prazer de apresentar alguns pensamentos preliminares sobre o livro, em palestras e seminários em várias instituições norueguesas: em Bergen, Bodø, Kristiansand, Oslo, Tromsø e Volda. Eu agradeço aos participantes desses eventos por seus comentários e perguntas. Além de a Dominic, o padrinho do livro, quero agradecer a Jozef Batora, Mark Bovens, Madalina Busuioc, Morten Egeberg, Jon Erik Fossum, Åse Gornitzka, Karin Lillehei, Per Lægreid, Margo Meyer, Helene Olsen, Olof Petersson, Dawn Preston, Thomas Schillemans, Vaishnavi Venkatesan, Olivia Wellse e vários revisores anônimos. Robert E. Goodin merece um agradecimento especial por ter sido um colega prestimoso em várias fases do processo do livro. E também agradeço a Arena, Centre for European Studies na University of Oslo, por ter fornecido boas condições de trabalho para um emérito.

Como é o último livro que escreverei, quero dedicá-lo a James G. March, um grande amigo, professor, colega e coautor (praticamente) durante meio século. Sua marca está por todo o livro assim como em tudo mais que eu escrevi. E por isso eu sou agradecido!

Johan P. Olsen  
Oslo  
Agosto de 2016

# Índice

<b>1. <i>Accountability</i> democrática e os termos da ordem política ....</b>	<b>25</b>
Explorando a <i>accountability</i> democrática .....	25
Associação política, organização e agência .....	30
Além das hipóteses dominantes .....	41
<i>Accountability</i> como rotinas mantenedoras da ordem e políticas transformadoras da ordem .....	55
O que virá.....	61
<b>2. A base organizacional da <i>accountability</i>: regimes estabelecidos e regimes não estabelecidos .....</b>	<b>65</b>
Teorizando a <i>accountability</i> .....	65
<i>Accountability</i> em ordens estabelecidas e não estabelecidas ...	70
O que é a <i>accountability</i> democrática .....	76
Instituições de <i>accountability</i> em ação .....	86
Conclusões preliminares e questões não decididas.....	97
<b>3. Manutenção da ordem e transformação da ordem</b>	
<b>Processos de <i>accountability</i> .....</b>	<b>103</b>
<i>Accountability</i> e mudança ordenada .....	103
Um estrutura possível .....	106
Organizando a mudança.....	110
Rotinas institucionais mantenedora da ordem.....	117
Políticas de <i>accountability</i> de transformadora da ordem.....	119
<i>Accountability</i> em uma era de transformação político- administrativa .....	123
Algumas sugestões.....	127

**4. Ambiguidade e a política de *accountability* ..... 135**

*Accountability*, agência e adaptação racional..... 135  
Ambiguidade como inimiga da *accountability*..... 139  
Ambiguidade como intrínseca à vida..... 141  
Fontes de ambiguidade..... 144  
Ambiguidade e racionalização..... 148  
Lidando com concepções conflitantes de *accountability*..... 155  
A busca de *accountability* em mundos ambíguos..... 165

**5. *Accountability* e a separação de discurso e ação ..... 169**

Retórica democrática e prática democrática ..... 169  
*Accountability* em uma era de descontentamento  
e reforma ..... 172  
Noruega: separação “bem sucedida” entre discurso e ação.... 174  
Ocasões não utilizadas em convocar governantes  
à *accountability*..... 179  
Por que não há demandas de *accountability*?..... 182  
Sem um roteiro ..... 186  
A União Européia: separação “mal sucedida” e os termos  
de ordem em debate..... 189  
Ocasões utilizadas para convocar governantes  
à *accountability*..... 195  
Por que a separação não é mais possível? ..... 200  
Um novo acordo ou uma nova narrativa? ..... 210

**6. Ordem política e o envolvimento dos cidadãos  
nos processos de *accountability* ..... 217**

Um aumento de demandas de *accountability*..... 217  
Os efeitos da ordem política ..... 220  
Associação política: unidade, diversidade e experiência ..... 223  
Organização política: ideias ordenadoras,  
rotinas e recursos de instituições ..... 227  
Agência política: motivações e competências individuais ..... 235

Teorizando o envolvimento de cidadãos nos processos de <i>accountability</i> .....	244
<b>7. O que os processos de <i>accountability</i> nos dizem em uma era de transformação</b> .....	<b>249</b>
Reconciliando ordem e mudança .....	249
<i>Accountability</i> : uma fonte de ordem política e mudança.....	253
Democracia: a luta continua .....	259
Política: um espetáculo secundário para a maioria dos cidadãos, a maior parte do tempo.....	265
O Estado: declarado morto, mas não se abate .....	272
Mudança ordenada: escolhas constitucionais e práticas históricas em desenvolvimento .....	277
De volta às raízes.....	286
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>291</b>





# *Accountability* democrática e os termos da ordem política

## Explorando a *accountability* democrática

Nas democracias representativas contemporâneas, a *accountability* é vista como um ideal e uma conquista, assim como parcialmente constitutiva do governo democrático. A *accountability* democrática implica a governança baseada em *feedback*, no aprendizado com a experiência e no consentimento informado dos governados. Os cidadãos não são os autores iniciais de leis e orçamentos, nem os criadores da ordem política em que vivem. Mas eles não são impotentes. Embora a maioria das decisões seja feita por representantes eleitos, representantes nomeados e outros detentores de poder, os governantes ainda têm a obrigação de prestar contas adequadamente aos governados. Em democracias que funcionam bem, é difícil para os tomadores de decisão não responderem aos pedidos de prestação de contas sem perder a legitimidade. O poder sem *accountability* é ilegítimo e o governo que não presta contas implica um déficit democrático e uma ordem política ilegítima. Aqueles que agem em nome da população devem descrever, explicar e justificar suas ações e enfrentar possíveis consequências. Espera-se que os detentores do poder ajam com a obrigação de ter que dar conta de suas ações (PITKIN, 1967), e esperar ser responsabilizado faz diferença tanto no comportamento quanto na maneira como o comportamento é explicado e justificado (TETLOCK, 1992; LERNER; TETLOCK, 1999).

Aquilo que está envolvido em exigir, interpretar, avaliar e prestar contas está sujeito à discordância, tanto acadêmica (BOVENS *et al.*, 2014) quanto politicamente (VERHEY *et al.*, 2008). Há diferentes interpretações de:

(a) quais os padrões normativos relevantes e instituições de *accountability* eficientes; (b) qual é o papel dos cidadãos; (c) em que medida os cidadãos estão motivados e capazes de fazer com que os detentores do poder prestem contas; (d) como os regimes de *accountability* afetam a legitimidade política de um regime; e (e) como os regimes e ordens surgem e se modificam.

Regimes e processos de *accountability* democrática envolvem questões que vão desde se uma regra foi violada ou se um orçamento foi mal utilizado até contestações sobre as bases cognitivas, normativas e de poder da ordem política e das instituições que legitimam a ordem como organização política e forma de governo justas. Esforços acadêmicos para dar sentido às relações de *accountability* incluem abordagens que vão desde a contabilidade até abordagens visando ao desenvolvimento e à contestação de ações como relacionadas a questões fundamentais da política democrática e da governança.

Alguns acadêmicos preferem um uso restrito de *accountability*, vinculada a sistemas formais de contabilidade, auditoria e análise. Para eles, o termo limita-se a esferas institucionais específicas com papéis e relações predeterminados e autorizados, critérios normativos de sucesso e mecanismos formais de execução e sanções. Este livro, ao contrário, apresenta uma concepção ampla e dinâmica do que a *accountability* significa e implica, em circunstâncias variáveis e cambiantes. Ao explorar os processos de *accountability* democrática – o que gera demandas de *accountability* e com quais consequências –, adoto uma abordagem institucional que leva a sério a ideia de que os cidadãos têm o direito de convocar seus governantes e uns aos outros a prestar contas. Uma ordem política

viável precisa de legitimidade e apoio de seus cidadãos. A essência da moralidade está no direito de cada cidadão exigir uma explicação dos governantes sobre o que eles fizeram e discutir quais são boas razões para aceitar o comportamento e as contas prestadas como satisfatórias (GOODIN, 2016). Ações políticas, instituições e resultados exigem explicação e justificativa, e as demandas de *accountability* estão vinculadas ao que é visto como legítimo em uma cultura política. Ou seja, o que cidadãos, em um cenário e período específicos, veem como um arranjo apropriado de instituições governamentais, e quais comportamentos, resultados, explicações e justificativas são considerados aceitáveis. Especificamente, a legitimidade democrática está baseada no consentimento voluntário dos governados e, nesse contexto, a legitimidade também pode se referir ao que as teorias democráticas normativas definem como bons argumentos para justificar uma crença na legitimidade de uma ordem política, ideias frequentemente ligadas a suposições sobre o que os cidadãos aceitariam se totalmente informados.

É feita uma distinção entre eficácia e legitimidade (LIPSET, 1963: 22, 64). Eficácia implica que os cidadãos acreditam na autoridade de uma ordem por causa de seu desempenho e consequências. Legitimidade refere-se a uma crença no uso de princípios e procedimentos apropriados para preparar, fazer, implementar e cumprir decisões. Neste livro, assume-se que a crise de legitimidade e um crescente número de demandas de *accountability* relacionadas aos termos de ordem política dependerão: (a) do desempenho técnico-instrumental e efetividade em solucionar problemas acordados e fornecer serviços coletivos importantes; (b) validade de conduta normativa, conforme definida por uma comunidade e suas formas de fazer as coisas, tais como a formação de opinião livre e eleições, o Estado de direito e a tomada de decisão esclarecida; e (c) quem recebe o quê, quem contribui com o quê e a distribuição das oportunidades de vida.

Um crescente número de demandas por *accountability* indica os limites da aceitação popular, fidelidade e apoio. As demandas

de *accountability* podem ser acionadas quando algo dá errado, como quando as rotinas institucionais não funcionaram conforme esperado ou se houve desvios das regras, metas e contratos acordados. As demandas também podem ser desencadeadas por conflitos políticos com relação ao que constitui uma ordem política legítima, gerando pedidos de reavaliação e mudança. A teoria da *accountability* precisa abordar como as propriedades de uma ordem política afetam e são afetadas pelo número e tipos de demandas de *accountability*; quais são as demandas e se elas envolvem uma única regra, ato ou ator, ou os termos da ordem política; quantos e quem são ativados em processos de *accountability*; a aceitação percebida das contas; e as prestações de contas.

O objetivo deste livro é delinear elementos de uma estrutura analítica para pensar essas inter-relações entre *accountability* democrática, ordem política e mudança, incluindo a sucessão pacífica de poder, ou seja, como os processos de *accountability* democrática são afetados por uma ordem política existente e como eles, por sua vez, afetam essa ordem. As prestações de contas políticas são vistas como o produto de uma ordem política e de uma força em sua criação, manutenção e mudança (MARCH; OLSEN, 1995, p. 180). Eu exploro as relações entre *accountability* democrática, como um princípio para organizar as relações entre governantes e governados, e ordens políticas fundamentadas em variadas formas de associação política, organização e agência.

Por um lado, pressupõe-se que as ordens democráticas são organizadas, integradas e institucionalizadas em diferentes graus e de diferentes maneiras, com diferentes consequências para os processos de *accountability*. Como os arranjos institucionais nos quais os processos de *accountability* ocorrem afetam o que é a *accountability* democrática, quais demandas de *accountability* são geradas e para quem? Quais conexões existem entre como as ordens políticas são organizadas e sua capacidade de promover, sustentar e melhorar a responsabilidade democrática?

Que instituições específicas apoiam regimes de *accountability* efetivos?

Por outro lado, presume-se que regimes e processos de *accountability* democrática afetam a ordem política estabelecida. Os regimes e processos de *accountability* ordenam a manutenção ou a transformação? Quão cruciais são eles para a continuidade institucional ou para a mudança ordenada? Os processos de *accountability* afetam as bases cognitivas, normativas e de poder de uma ordem? Promovem a legitimidade democrática e a capacidade de aprender com a experiência e adaptar-se às circunstâncias cambiantes?

Teorizar as relações entre *accountability* democrática, ordem política e mudança traz a Ciência Política de volta às suas raízes, chamando a atenção para os tipos de atividades que a política democrática e o governo são, os contextos institucionais em que normalmente ocorrem e o papel dos cidadãos comuns. As teorias de *accountability* democrática, e em particular teorias que visam captar o papel de processos de *accountability* em períodos dinâmicos e transformadores, precisam reduzir várias premissas-chave no *mainstream* da escolha racional, na literatura sobre principal-agente de *accountability* (WATERMAN; MEIER, 1998; MILLER, 2005; GAILMARD, 2014). A *accountability* é um fenômeno multifacetado, e, para entender como os processos de *accountability* são afetados e afetam a ordem política, é necessário reavaliar o que deve ser tratado como endógeno e exógeno à política democrática e à governança. A importância desse tipo de reavaliação aumenta devido a uma crescente atenção a questões de *accountability* e à percepção de um déficit democrático. A *accountability* tornou-se uma palavra de efeito e uma “obsessão”. Ela foi saudada como uma panaceia democrática, garantindo aprendizado, aprimoramento e progresso, e uma ameaça à confiança nas relações, eficácia e eficiência (LERNER; TETLOCK, 1999; BOROWIAK, 2011; DUBNICK, 2011; POLLITT; HUPE, 2011; BOVENS *et al.*, 2014; WRIGHT, 2015).

O principal referencial para entender o aumento das demandas de *accountability* é a Europa em uma era de incerteza e contestação institucional. Atualmente, a organização política do continente europeu está em transformação. Existem processos simultâneos de integração e desintegração política. Há tentativas de construir “uma união cada vez mais estreita”, bem como uma resistência a uma maior integração, “Brexit” e possíveis novas saídas da União Europeia e movimentos separatistas no nível de Estados. As demandas de *accountability* abordam os termos de ordem política, fronteiras territoriais, identidades, pautas e instituições. Elas envolvem reavaliações do papel do Estado territorial soberano e da política democrática na sociedade, como a união e a diversidade e as relações de poder entre as instituições devem ser equilibradas, e como mudanças podem ser legitimamente alcançadas. Em contraste, as abordagens dominantes do principal-agente se baseiam principalmente em estudos inspirados nos Estados Unidos e na América, em uma era de instituições razoavelmente estáveis e relações interinstitucionais.

Eu defendo que algumas suposições de abordagens dominantes do principal-agente e as suposições democráticas legais dificilmente conseguirão captar os aspectos-chave da *accountability* democrática na Europa contemporânea e em outros Estados em períodos de transformação. Isso simplesmente porque muitos aspectos da ordem política e da mudança, assim como os regimes e processos de *accountability*, são tomados como certos e tratados como exógenos à política e à governança democráticas. Uma ideia ampla e dinâmica de relações políticas, de governança e de *accountability* provavelmente será mais útil, ou, pelo menos, é o que defendo.

## **Associação política, organização e agência**

A política democrática é idealmente uma maneira de governar sociedades divididas sem violência indevida (CRICK, 1982, p. 32) e possivelmente civilizar instituições, indivíduos e conflitos (ELIAS,

1982 [1939]). As democracias tentam combinar a busca da ordem e da unidade com flexibilidade e aceitação da liberdade de expressão e organização, oposição organizada legítima, uma sociedade civil forte e desobediência civil. A doutrina do governo constitucional limitado sustenta que é importante manter algumas coisas acima ou fora da política. A teoria justifica a restrição do uso de decisões coletivas vinculantes e da *accountability* democrática na defesa da autonomia individual. O governo da maioria não garante legitimidade e coexistência pacífica. Em sociedades polarizadas, as decisões majoritárias e os regimes de “o vencedor leva tudo” provavelmente criarão polarização e confronto, se não houver instituições que protejam minorias e indivíduos. A democracia pode levar à violência se não tiver uma estrutura institucional para controlar as paixões, forçar a reflexão, equilibrar os poderes, regular o conflito e reduzir o descontentamento a uma “insatisfação suportável” (HALL, 2004, p. 135, 138).

A política democrática envolve a interação entre dependências mútuas do todo e algum senso de independência das partes e um de seus desafios é manter unidas as sociedades divididas sem destruir a diversidade. O âmbito privado precisa ser protegido da intervenção política, assim como o domínio público do privado. Existem limites além dos quais um governo não deve manter ou criar unidade. No entanto, é difícil dizer exatamente onde localizar esses limites, e nada pode ser isento para sempre da intervenção política e da influência (CRICK, 1982, p. 142, 170). Como a integração em uma ordem maior compete com o desejo de autonomia entre as partes constituintes da ordem, todos os regimes enfrentam a questão de quanto e quais formas de integração os componentes podem tolerar e quanto e quais formas de diversidade a ordem pode tolerar (OLSEN, 2007, p. 24). A legitimidade de uma ordem política e as variações em número e tipo de demandas de *accountability* e seus efeitos provavelmente dependerão do sucesso no equilíbrio entre unidade e diversidade. Isto é, combinando interesses divergentes, perspectivas, histórias, culturas, poderes e recursos em uma ordem política coerente razoável, ao mesmo tempo em



que mantendo um senso de autonomia individual e local (MARCH; OLSEN, 1995, p. 66). Geralmente, os processos de integração e desintegração europeus em curso ilustram os desafios de organizar a unidade na diversidade.

A integração é um processo que transforma unidades anteriormente separadas em componentes de uma ordem relativamente coerente e consistente. O termo também significa alguma medida da densidade e intensidade das relações entre os elementos constitutivos de uma ordem, como, por exemplo, o grau de coerência, consistência e coordenação entre as partes (MARCH, 1999, p. 134-135). As ordens políticas são organizadas por diferentes combinações de integração funcional, social, cultural e integração organizacional-institucional. A **integração funcional** refere-se à interdependência causal entre as partes e ao grau em que as decisões e eventos em uma parte de um sistema têm um impacto imediato e direto em outras partes. A **integração social** refere-se à conectividade estrutural, uma medida sociométrica de elos, tais como comunicação, viagens e comércio. A **integração cultural** implica que as crenças causais e normativas de um grupo social se encaixam e fazem sentido. Existe confiança e solidariedade e conflitos são igualmente prováveis dentro das unidades componentes como entre elas. A **integração como organização política e institucionalização** refere-se a códigos de comportamento adequado, estruturas de significado que explicam e justificam as prescrições comportamentais e recursos comuns que criam competência e capacidade de agir de maneira coordenada (MARCH; OLSEN, 1995, p. 66; MARCH, 1999, p. 134-135; EGEBERG, 2004; OLSEN, 2007, p. 23).

A abordagem usada neste livro dá primazia ao possível poder explicativo de fatores organizacionais e institucionais e como uma ordem política é integrada, em vez de processos macrossociais e atores individuais. No entanto, leva em conta que tanto a sociedade a ser governada quanto a forma como os indivíduos estão associados e a agência política têm um papel a desempenhar.

A **associação política** e a base social da ordem política referem-se ao grupo de indivíduos que constitui “o povo” e a comunidade política. A democracia é baseada na existência de um regime com membros – o *demos* – como o poder constituinte que autoriza representantes e funcionários a exercer um poder vinculante em seu nome e legitima suas decisões (WEILER, 1996, p. 111). A ideia de pessoas não divididas e indivisíveis, a crença de que os indivíduos não devem ser submetidos ou afetados por tomadores de decisão fora de seu controle e a alegação de que os conflitos devem ser resolvidos pela livre formação da vontade pública e decisões legislativas abalizadas têm uma posição de normatividade nas democracias. No entanto, a democracia, como princípio de legitimação, não dita, com precisão, as fronteiras territoriais adequadas de uma comunidade política democraticamente constituída e os termos de associação. Como as fronteiras devem ser traçadas, quem se qualifica como cidadão, quem deve decidir quem deve ser incluído e como isso pode ser feito legitimamente em face de discordância e reivindicações de limites concorrentes, tudo isso é contestado. Um exemplo de tal incerteza é se o *demos* deve ser constituído com base na territorialidade, na história, na nacionalidade, na etnia, no compromisso com princípios políticos específicos, ou sujeito ou afetado por regras e leis do governo (GOODIN, 2007; NÄSSTRÖM, 2011).

O que unifica um grupo de indivíduos e o que o divide e o dilacera? Os indivíduos são primariamente integrados por conveniência e vantagem mútua? Existe uma identidade coletiva, lealdade, solidariedade e confiança? A cidadania e a filiação à *polis* são os fatores dominantes para o pertencimento e a identidade? Existem ideais democráticos compartilhados que fornecem uma concepção comum do que constitui formas razoáveis, justas e desejáveis de governança política e coexistência humana? Essas questões são relevantes porque “as pessoas” podem ser uma comunidade que compartilha normas e entendimentos básicos ou uma coleção

de grupos e indivíduos divididos como amigos e inimigos por discordâncias e divisões estáveis, e porque é comum argumentar que indivíduos que diferem fundamentalmente em suas crenças normativas e causais difícil ou impossivelmente conseguirão se comunicar e raciocinar juntos. Eles terão uma capacidade limitada de agir como uma coletividade organizada e coerente, de modo a promover a ordem política, a solidariedade e regras compartilhadas para viver juntos (MACINTYRE, 1988; FRASER, 1992). John Stuart Mill chegou a argumentar que “instituições livres são quase impossíveis em um país formado por nacionalidades diferentes” (MILL, 1962, p. 309). No entanto, a suposição de que o governo democrático requer um *demos* preexistente é desafiada pela crença de que a política democrática pode integrar uma sociedade multicultural e criar um *demos* que respeite os princípios políticos compartilhados (HABERMAS, 1998).

A **organização política** e a base institucional da ordem política referem-se a códigos comportamentais formais e informais que prescrevem a conduta apropriada, estruturas de significado, explicações e justificativas de códigos comportamentais; e estruturas de poder e autoridade, direitos e recursos que permitem e limitam os atores de maneira diferente e tornam mais ou menos possível que eles sigam os códigos de conduta prescritos.<sup>1</sup> A democracia é uma teoria

<sup>1</sup> “Instituição” refere-se a um conjunto de regras e práticas organizadas, embutidas em estruturas de significado e recursos que são relativamente invariantes em face da rotatividade de indivíduos e mudanças nas circunstâncias externas (MARCH; OLSEN, 1989, 2006). As regras ditam códigos de comportamento apropriados para papéis específicos em situações específicas. Estruturas de significado explicam, justificam e legitimam regras comportamentais. Estruturas de recursos criam capacidades para agir. Os recursos são rotineiramente vinculados a regras, capacitando e restringindo os atores de maneira diferente e tornando-os mais ou menos capazes de agir de acordo com os códigos de comportamento. **Institucionalização** implica: (a) aumentar a clareza e o acordo sobre as regras. A padronização e a formalização da prática reduzem a incerteza e o conflito sobre quem faz o quê, quando e como. Como algumas formas de agir são percebidas como naturais e legítimas, há menos necessidade de usar incentivos ou coerção para fazer com que as pessoas sigam regras prescritas; (b) aumentar o consenso com relação a como as regras comportamentais devem ser explicadas e justificadas, com um vocabulário, expectativas e critérios de sucesso comuns. Existe uma necessidade cada vez menor de explicar e justificar por que os modos de ação são apropriados; (c) que a provisão de recursos seja rotineira. É preciso menos esforço para obter os recursos necessários para agir de acordo com as regras ditadas. Como corolário, a desinstitucionalização implica que identidades, papéis, autoridade, explicações, justificativas e recursos são contestados. Há crescente incerteza, desorientação e conflito. Novos atores são mobilizados. Há demandas por novas explicações e justificativas das práticas existentes. Os resultados são mais incertos e é necessário usar mais incentivos ou coerção para que as pessoas sigam as regras ditadas.

que considera como a sociedade e os regimes devem ser organizados e governados e como os conflitos devem ser tratados. A teoria democrática normativa traz esperança à influência de cidadãos com base em normas de autogovernança política, igualdade e liberdade. Os arranjos institucionais criam capacidades de ação organizadas na vida política e permitem lidar com as tensões que surgem com diferentes formas de associação política.

No entanto, as democracias modernas são ordens políticas compostas com inerentes tensões institucionalizadas e duradouras (OLSEN, 2010, 2014a). Um *demos*, como um grupo de pessoas que reivindicam o direito de autogoverno com base na igualdade política entre os cidadãos, pode estar mais ou menos de acordo sobre como eles querem ser organizados e politicamente governados e que tipo de sociedade é desejável. As ordens políticas impõem exclusões, distribuem encargos e sacrifícios de forma assimétrica e criam perdedores, ferindo aqueles que não se encaixam (CONNOLLY, 1987, p. 138). Nenhuma ordem é unanimemente aceita e apoiada. Diferenças e conflitos, em vez de perfeita harmonia e consenso, são normais e legítimos. As políticas democráticas, como a maior parte das organizações formais, na maioria das vezes existem e prosperam com tensões consideráveis e a semi-resolução de conflitos. Exceto no nível de metas não operacionais, não há consenso interno (CYERT; MARCH, 1963). É mais fácil obter apoio para princípios como democracia, Estado de direito e direitos humanos do que um acordo sobre o que os princípios devem significar e implicar, em contextos específicos.

Os regimes democráticos são comunidades de tomada de decisão coletiva. São também comunidades de debate e argumentação fundamentada, educação e socialização com potencial para internalização de expectativas, explicações, justificativas, critérios de bons argumentos e princípios de persuasão legítima (MARCH; OLSEN, 1995). Os processos de *accountability* envolvem a busca de

sentido e verdade, bem como a tomada de decisões. Um desafio para as democracias é desenvolver um respeito merecido pela ordem política, autoridade pública e normas consensualmente válidas (WEBER, 1978, p. 31), ou seja, desenvolver e manter a lealdade dos cidadãos e governantes aos princípios fundamentais da autogovernança democrática e inculcar padrões éticos de igualdade, liberdade, representação, modos de conduta apropriados e *accountability*.

As instituições afetam os processos de *accountability* por meio de estruturas de oportunidades e incentivos, influenciando identidades, padrões normativos e crenças e fornecendo recursos e competências de ação. Diferentes instituições são, no entanto, portadoras de identidades concorrentes, lógicas comportamentais, crenças e capacidades. Elas mesmas representam uma possível fonte de tensão, quando as ações tentam se encaixar em estruturas concorrentes de crenças normativas e cognitivas e estruturas de poder. As instituições podem ser portadoras de um histórico de solução pacífica de problemas e compromissos, ou confrontos violentos e coerção. Podem ser mais ou menos legítimas e confiáveis, gerando poucas ou muitas demandas de *accountability*. Podem estar baseadas em uma lógica de consequência, conveniência e vantagem calculada, criando uma ligação entre demandas e avaliações de *accountability* com desempenho e resultados, ou em uma lógica de adequação normativa, identidade coletiva e de um sentimento de pertencer a uma comunidade que faz com que os atores estejam acima da busca pessoal de interesse e vantagem econômica. Neste último caso, as instituições são a expressão de uma comunidade ética e cognitiva.

As demandas de *accountability* são feitas e as ações governamentais são analisadas com base em uma herança cultural compartilhada que dita como se deve conduzir a vida e os papéis específicos de forma que sejam característicos e consistentes com as crenças

normativas e entendimentos dominantes daquela cultura (MARCH; OLSEN, 1995).

A **agência política** e a base comportamental da ordem política referem-se a como uma ordem política opera na prática – o uso real institucionalizado do acesso a oportunidades, aquilo que está ligado e desconectado da política e o que é feito objeto de diálogo político e compromisso, ou confronto e dominação. Instituições jurídicas formais têm valor democrático limitado se os cidadãos não são motivados a usar e são capazes de usar efetivamente as oportunidades de acesso disponíveis. A cidadania refere-se não apenas a um *status* legal que oferece direitos, identidade e pertencimento cívicos, mas também se refere à agência política, à participação e à influência.

Uma abordagem institucional sustenta que as instituições criam ordem, mas uma ordem imperfeita e temporária. Elas afetam, mas não determinam a ação (MARCH; OLSEN, 1989). Nas democracias, as ações políticas e as reações a elas são frequentemente construídas em encontros conflitantes (MARCH; OLSEN, 1995, p. 175). Em outras palavras, ações e reações são negociadas e politicamente construídas. Atores, problemas e recursos relevantes podem ou não ser acionados. No entanto, em regimes que enfatizam a vontade humana, a compreensão e o controle, as normas de *accountability* parecem exigir um "agente adequadamente capaz de ser culpado" (SHKLAR, 1990, p. 62). Isso também ocorre quando há vários atores, incerteza cognitiva ambígua, padrões normativos, controle limitado e comprometimentos vagos, ao invés de cadeias de autorização e *accountability* claras.

Um enfoque nas relações entre *accountability* democrática e mudança chama a atenção para o papel da agência política e da escolha deliberada nos processos de desenvolvimento institucional. Uma norma democrática central é que os termos da ordem política devem, em última análise, ser decididos por

e dirigidos para os indivíduos que serão governados por eles. A esperança democrática é que os cidadãos e seus representantes sejam capazes de projetar e reformar as instituições à vontade, tornando a governança através da organização e da reorganização um aspecto importante da agência política (OLSEN, 2010). Uma suposição padrão é que a escolha estrutural, como todos os processos políticos, envolve interesses conflitantes e lutas de poder (MOE, 1990). Vencer as eleições garante o controle da autoridade pública. Os vencedores ficam em posição de projetar e impor quaisquer estruturas que gostem, e os perdedores têm que aceitar o que os vencedores impõem, mesmo que sejam prejudicados (MOE, 1991, p. 123, 124; MOE; CALDWELL, 1994, p. 173).

O papel do desenho institucional e as condições nas quais os atores políticos podem ir além dos arranjos existentes foram, no entanto, questionados (MARCH; OLSEN, 1983, 2006, OLSEN, 2010). Os avanços políticos e sociais estão apenas parcialmente sob controle político, e uma abordagem institucional não vê o histórico como "eficiente". A adaptação aos esforços de reforma e às mudanças nos ambientes funcionais ou normativos não é precisa, rápida, ou gratuita. O equilíbrio não pode ser garantido entre instituições coevolutivas. É provável que as instituições defendam sua identidade e resistam às mudanças que ameaçam seus princípios básicos normativos e organizacionais (MARCH; OLSEN, 1989). Os atores humanos aprendem com a experiência, mas a experiência muitas vezes é um mestre incapaz. Os atores facilmente se confundem e se desencaminham por suas interpretações da história (MARCH; OLSEN, 1975; MARCH, 2010).

Mais que um momento de fundação, quando um Estado e seu regime de *accountability* são constituídos por decisões deliberadas de "nós, o povo" (ACKERMAN, 1993), pode haver um desvio histórico e uma dependência da trajetória. Enquanto uma situação de crise excepcional e sem precedentes pode facilitar uma mudança radical e criar um novo começo, normalmente as

instituições “não são criadas de uma só vez, de acordo com um único princípio de ordenação. Elas são criadas em momentos diferentes, à luz de diferentes experiências e, muitas vezes, por propósitos bastante opostos” “(ORREN; SKOWRONEK, 2004, p. 112) A história evolui por processos simultâneos de fragmentação e fusão de regimes, ao invés de por um movimento progressivo em direção a qualquer tipo particular de regime. Assim sendo, a história não produz inevitavelmente regimes maiores e mais inclusivos ou multifuncionais. Grandes entidades geralmente contêm a semente de sua própria dissolução. Há uma propensão para que os regimes se tornem grandes demais para se manterem eficientes e viáveis, principalmente à medida que os conflitos internos cresçam e antigas identidades ressurgam. Entidades inchadas se fragmentam em microrregimes que são pequenos demais para serem viáveis econômica, cultural, política ou militarmente. Em qualquer momento, existem numerosas formas políticas reais e potenciais que atraem e por vezes competem pela lealdade humana (FERGUSON; MANSBACH, 1996, p. 52-54).

Uma suposição para a teoria da *accountability* é a necessidade de ir além do pressuposto de que ordens políticas e regimes de *accountability* surgem, são mantidos e mudam como resultado das escolhas estruturais de *principals* predeterminados. Se, por exemplo, a democracia política é considerada como tendo surgido como uma espécie de consequência de uma vasta variedade de ajustes sensíveis a um grande número de situações particulares, e atribuir o resultado a uma única força ou princípio significa tornar isso mitologia (DEWEY, 1927, p. 84), pode ser proveitoso estudar em detalhe como processos de institucionalização e desinstitucionalização, integração e desintegração estão relacionados a processos de *accountability*. Os teóricos da *accountability* têm que abordar como a *accountability* democrática é definida e atribuída em cenários institucionais variados, bem como por quais processos os agentes são responsabilizados e devem prestar contas e sob que condições os processos de *accountability*



tendem a promover mudanças. Este livro certamente não tem como objetivo fornecer respostas definitivas às questões de como as ordens políticas afetam os processos de *accountability* e como os processos de *accountability* afetam as ordens estabelecidas. Embora não tenha a intenção de revisar a literatura substancial (BOVENS *et al.*, 2014), vou contestar algumas premissas-chave da escolha racional dominante, abordagens tipo principal-agente e sugerir premissas alternativas que tratam mais aspectos dos processos de *accountability* como endógenos à política democrática e à governança. As suposições concorrentes são vistas como alternativas complementares e não como exclusivas. O espírito é dar alguns passos modestos no sentido de compreender as áreas de aplicação das abordagens concorrentes e suas diferentes suposições: discutir o quão úteis são as diferentes hipóteses para entender as relações entre a *accountability* e os termos da ordem política e convidar ao debate e ao empirismo e a estudos da base organizacional-institucional de *accountability*.

Eu abordo seis temas que podem esclarecer por que pode ser proveitoso ir além das principais hipóteses das abordagens dominantes de principal-agente:

- Ordem política: como os processos de *accountability* podem ocorrer em ordens políticas mais ou menos estabelecidas e em ordens integradas de formas diferentes.
- Continuidade e mudança: como os processos de *accountability* podem ser mantedores ou transformadores da ordem e como a mudança pode ser mais ou menos ordenada como resultado de um projeto e reforma deliberados.
- Agência política e ambiguidade: a *accountability* democrática requer agentes com discricionariedade para a ação, bem como critérios de comportamento não autorizado e de explicações e justificativas inaceitáveis. No entanto, a vida política é frequentemente caracterizada por ambiguidade, incerteza e

controle limitado. Pode ser problemático identificar quem é responsável pelo que aconteceu e atribuir a responsabilidade de forma objetiva. O aprimoramento através da adaptação racional pode ser difícil de alcançar e os processos de *accountability* podem proporcionar uma oportunidade de ação política, jogos de culpa e gestão de reputação.

- Discurso político e ação política: a *accountability* democrática efetiva exige que os atores falem a verdade e que haja consistência entre o que é dito e feito. No entanto, a separação e inconsistência entre discurso e ação é comum na vida política, e alguns regimes, mais do que outros, são percebidos como legítimos e, portanto, evitam demandas de *accountability* relacionadas aos termos de ordem, apesar de uma desconexão entre retórica e prática.
- Atenção política e participação: os processos de *accountability*, por vezes, atraem muitos participantes e questões. Outras vezes, eles acontecem sem muita atenção do público. Embora muitas vezes se assuma que os atores relevantes estão constantemente ativos, o grau de atenção e participação pode mudar ao longo do processo estudado.
- Lições a serem aprendidas: uma abordagem institucional, baseada nas suposições acima, sugere duas coisas que podem ser aprendidas em processos de *accountability*. A primeira está relacionada a como a *accountability*, a ordem política e a mudança estão interconectadas. A segunda está relacionada ao que a *accountability* em uma era de transformação pode nos revelar sobre a vida política, organização e governança em geral.

## **Além das suposições dominantes**

### **Ordem política**

As abordagens dominantes de principal-agente geralmente assumem uma ordem política estabelecida, com agentes e

*principals*, fóruns ou eleitorado predeterminados. Existe uma concordância bastante ampla em relação aos papéis, direitos e deveres diferentes que as instituições e atores devem ter em uma ordem política. Alguns fazem as regras, outros as aplicam. Existem acordos contratuais ou impostos a respeito de quem é responsável perante quem, pelo quê, sob quais circunstâncias e de acordo com quais critérios de comportamento autorizado e resultados desejáveis. Há também um acordo quanto a mecanismos legítimos para fazer cumprir a *accountability*, sancionar os agentes e promover a *accountability* efetiva, por exemplo, o controle eleitoral de representantes pelos eleitores e o controle político e legal sobre a burocracia. As análises muitas vezes se baseiam em concepções normativas legais e formais idealizadas das instituições e atores da democracia representativa – a Legislatura, o Executivo, o Judiciário, o representante eleito, o burocrata, o juiz e o cidadão.

Uma abordagem institucional contesta as principais hipóteses e apresentações oficiais dos mecanismos de *accountability* nas democracias representativas. Há uma necessidade de estudar empiricamente como os arranjos institucionais presumidos para garantir a *accountability* democrática diferem e como funcionam na prática. É provável que seja frutífero ver os regimes mais ou menos estabelecidos, institucionalizados e integrados. Uma ordem política pode estar bem estabelecida, emergindo ou à beira da desintegração. As instituições que organizam temas comuns podem ser mais ou menos legítimas e confiáveis, com competências diversas de ação organizada, resolução de problemas e solução de conflitos. Relações de autorização e *accountability*, identidades e papéis, e padrões normativos para avaliar comportamento e resultados podem ser mais ou menos especificados e acordados.

Há, portanto, a necessidade de teorizar as relações e processos de *accountability* em regimes instáveis com instituições fracas ou contestadas, bem como em regimes estabelecidos com instituições bem estabelecidas e acordadas; e um arranjo institucional estável

que prescreva como autoridade e poder devem ser legitimamente alocados, exercidos, controlados e responsabilizados. Também é razoável levar em conta que as sociedades a serem governadas envolvem diferentes combinações de unidade/diversidade, confiança/desconfiança, segurança/medo, experiências históricas, padrões de divisão e coalizões. Os indivíduos se associam e se dissociam de diversas formas, e as demandas e os efeitos dos processos de *accountability* tendem a ser afetados pelo que une e divide uma população. Além disso, é razoável diferenciar entre épocas normais e épocas excepcionais. Há momentos em que os processos de *accountability* ocorrem no âmbito de instituições e regimes que são tomados como certos e garantidos, bem como em momentos em que arranjos estabelecidos são contestados e uma variedade de participantes e questões são mobilizadas.

## **Continuidade e mudança**

Abordagens convencionais principal-agente geralmente pressupõem que os processos de *accountability* são instrumentos para controlar e disciplinar os agentes a fim de garantir o cumprimento de regras. Seu foco está em detectar e corrigir desvios de comandos e acordos autoritários e sancionar agentes indisciplinados e agentes que não fornecem explicações e justificativas aceitáveis. Os processos de *accountability* fazem parte da vigilância, manutenção ou fortalecimento de uma ordem política com regras, papéis e relações de poder bem definidos, ou da implementação de mudanças ordenadas consistentes com as preferências dos *principals*.

As democracias, no entanto, precisam fomentar tanto a continuidade quanto a mudança (OLSEN, 2009a) e os processos de *accountability* podem ser transformadores da ordem, bem como mantenedores da ordem (EISENSTADT, 1995, p. 306). Os processos de *accountability* podem contestar uma ordem existente ou ajudar a estabelecê-la quando ela não existe. Eles podem contribuir para

um equilíbrio entre instituições e papéis constituídos de acordo com diferentes propósitos, princípios normativos e organizacionais. Podem contestar fatos estabelecidos, modelos causais, critérios de êxito e relações de poder, em vez de subestimá-los. Tais processos podem ou não ser consistentes com a vontade dos *principals* estabelecidos e as regras de mudança da ordem. Há períodos de continuidade e mudança ordenada quando os governantes são convocados a prestar contas através de contestação institucional pacífica. Por exemplo, eleições livres e competitivas. Também pode haver períodos com golpes de Estado ou tumultos e violência nas ruas, causando colapsos nas instituições e identidades, em uniões e divisões, capacidade de ação organizada e coalizões, e na capacidade de aprendizagem e adaptação.

Sob algumas condições, a experiência leva à aprendizagem, mais compreensão e à adaptação a novas circunstâncias. Fatos e causalidade são incontestáveis, assim como os critérios normativos acordados que definem o comportamento e os resultados apropriados. É óbvio onde a responsabilidade e *accountability* estão localizadas. Os atores identificáveis têm autorização e mandatos claros e possuem recursos adequados para cumprir as normas de uma identidade ou papel. O comportamento inaceitável é resultado da incompetência, de um acidente, do abuso de poder ou de um ato criminoso. A imperícia pode ser evitada.

Em outros momentos, os fatos e a causalidade não são tão claros e existem critérios de êxito ambíguos ou contestados. Situações novas e desconhecidas desafiam a autocompreensão e as prestações de contas estabelecidas da comunidade. Em vez de uma análise compartilhada da experiência, há diferentes interpretações com avaliações e narrativas conflituosas. Políticas, atores, posições ou instituições específicas podem ser contestados. Pode haver discordância sobre se os poderes e o dinheiro público foram usados inadequadamente, e o que é mudança legítima e ordenada. Também pode haver luta e grandes mudanças no vocabulário da política e do governo (BALL et

al., 1989; RICHTER, 1995). É comum observar que as relações de poder e *status* entre profissões, partidos políticos e instituições de governo afetam quais narrativas vencem.

Uma decorrência da teoria da *accountability* é a necessidade de compreender os processos pelos quais o conhecimento passa a ser politicamente estabelecido como realidade e as normas aceitas como válidas (BERGER; LUCKMANN, 1967). Uma tradição política que remonta a Aristóteles alega que o debate público, as contestações e o julgamento político melhoram o aprendizado e a compreensão. Uma tradição concorrente alega que aprender com a experiência e o aprimoramento requerem um processo técnico-científico e a ausência da política. "O esforço de aprendizagem deve ser despolitizado. É impossível extrair as lições corretas em um ambiente afetado pela gestão da impressão, pela evasão de culpa, pela proteção do *status quo* e pela defesa da mudança potencialmente motivada pela política" (BOIN; HART, 2016, p. 15).

Torna-se vital para a teoria da *accountability* esclarecer o que são as lutas políticas relativas a prestações de contas e as condições sob as quais os processos de *accountability* são mantenedores da ordem e transformadores da ordem. Igualmente é importante levar em conta que as linhas divisórias não são necessariamente entre *principals* predeterminados, que controlam estruturas de oportunidade e incentivos, e agentes, que possuem informações e conhecimentos superiores. Um desafio seria observar as linhas divisórias atuais, como as divisões e as coalizões mudam e o possível espaço para a agência política e liderança, liberdade de ação e criatividade.

### **Agência política e ambiguidade**

Abordagens predominantes, bem como as teorias normativas da democracia representativa na qual elas estão inseridas, assumem que a *accountability* requer atores identificáveis e capazes de

serem imputados, que possuam liberdade de ação e escolha. A busca por um agente responsável baseia-se na crença na agência política e na história determinada pela escolha deliberada. Os ideais democráticos determinam cidadãos e agentes informados e celebram a vontade humana, a compreensão e o controle. Supõe-se que a ação se baseia na razão e na experiência. O progresso é percebido como sendo obtido através das lições morais e cognitivas da história, e não através de dogmas políticos ou religiosos. Nas abordagens principal-agente, o elemento central dos processos de *accountability* é a tomada de decisão, em que os atores racionais demandam, processam, avaliam e sancionam a prestação de contas com base no cálculo da vantagem esperada. Existem alternativas autorizadas e não autorizadas. Os atores são obrigados a explicar e justificar o que fizeram e o que não fizeram, e há ideias claras sobre o que são explicações e justificativas aceitáveis.

No entanto, as teorias de *accountability* provavelmente se beneficiarão de levar em conta que a natureza da tomada de decisão coletiva varia. Existem alternativas para a suposição de atores estratégicos racionais com preferências e recursos predeterminados, engajados em jogos não cooperativos e calculando a utilidade individual. Os atores humanos são racionalmente limitados, e as teorias racionais que ditam como pessoas inteligentes devem escolher e agir entre as alternativas disponíveis em circunstâncias ideais não necessariamente coincidem com o modo como pessoas presumivelmente inteligentes escolhem e agem em circunstâncias reais (MARCH, 2015). Os processos de tomada de decisão, deliberação, atribuição de razão e de sentido e aprendizado são imperfeitos. As aspirações políticas variam, assim como os estilos de política. Os atores políticos podem enfatizar o que une ou divide uma população. A tomada de decisão pode envolver diferentes lógicas comportamentais (MARCH; OLSEN, 1998) e, algumas vezes, os atores políticos agem sob condições de incerteza factual e causal, ambiguidade normativa e controle limitado (COHEN *et al.*, 1972; LOMI; HARRISON, 2012). Por exemplo, não é incomum ver processos

de autorização e *accountability* baseados em vagos compromissos criarem mandatos de ação pouco claros, critérios de êxito e relações de poder, em vez de processos que formem uma vontade pública clara, decisões abalizadas e mandatos vinculantes. As decisões parecem “acontecer” (MARCH, 1994). Os resultados ocorrem como resultados aleatórios da sincronia de eventos e uma ecologia de processos fracamente unidos, fora do controle de qualquer tomador de decisão identificável (COHEN *et al.*, 1972).

Tais condições dificultam a atribuição objetiva da *accountability*, mas criam condições para jogos de culpa e gestão de imagens. A *accountability* também é atribuída e recompensas e punições são atribuídas quando é problemático chegar a um acordo sobre quem tomou decisões e causou eventos. Pode ser mais fácil compreender a crença persistente e busca de *accountability* diante dos problemas de estabelecer causalidade e atribuir crédito e culpa, se levarmos em conta que acontecem mais coisas em processos de *accountability* do que estabelecer fatos e causalidade, tomar decisões abalizadas e responder a explicações e justificativas inaceitáveis por parte dos agentes.

Conceitos vagos e evasivos, eventos incertos e consequências de longo prazo fomentam a contestação e as políticas de *accountability*. A ambiguidade e incerteza proporcionam oportunidades para o uso de demandas e respostas de *accountability* como um artifício retórico em batalhas partidárias (HOOD, 2014), e os agentes não necessariamente querem evitar a *accountability*. Prestações de contas também são fornecidas quando não são solicitadas. Em vez de serem obrigados a prestar contas, os agentes prestam contas como meio de gerenciar sua imagem. Os processos de *accountability* proporcionam oportunidades para se justificar e cultivar a reputação e legitimidade de uma pessoa, além de buscar bodes expiatórios. Prestar contas voluntariamente pode fazer parte de um esforço para criar legitimidade aos olhos de uma variedade de fóruns ou partes interessadas que podem afetar o desempenho e o sucesso de um agente.



As prestações de contas podem ser motivadas por: (a) valores democráticos internalizados e um *ethos* cívico; (b) normas socioculturais incorporadas em instituições, profissões, identidades ou comunidades; (c) um desejo de *feedback*, aprendizado e aprimoramento; (d) uma busca por reconhecimento; e (e) razões político-estratégicas, como convencer o público, diminuir a oposição, estruturar as relações de atenção e *accountability* e aumentar o espaço de manobra (KARSTEN, 2015).

Para a teoria da *accountability* pode valer a pena supor que os processos de *accountability*, sob certas condições, podem ser entendidos como cerimônia e ritual. Eles fornecem ocasiões para contar histórias que celebram mitos e autocompreensão – mitos socialmente integradores, que geram orgulho de pertencer, ou mitos socialmente divisores que fomentam o ódio e o confronto. De fato, algumas pessoas associam principalmente a “política” à criação de mitos, propaganda e engano. Os descrentes argumentam que todo poder corrompe e que a política é a arte de enganar as pessoas. Apesar disso, os processos de *accountability* proporcionam uma oportunidade para exercitar valores, metas não operacionais, emoções, visões de mundo e símbolos – por um comportamento expressivo e possivelmente por catarse. As reputações são defendidas e atacadas. Os atores podem buscar e testar a virtude, o propósito coletivo e os entendimentos, e questionar o que é uma autoridade adequada e relações de poder. Eles podem atribuir a glória ou a culpa pelo que aconteceu e exercitar, contestar ou reafirmar relações de amizade ou de confiança, antagonismos, poder ou relações de *status* (MARCH; OLSEN, 1976, p. 11, 1995). Fazer sentido pode ser tão importante quanto a tomada de decisão. Os processos de *accountability* são influenciados pelo que os agentes fizeram e pelos tipos de prestações de contas que fornecem. Há também a influência de interpretações, motivações e competência daqueles que exigem e avaliam as prestações de contas e pela relação entre a retórica e a prática democráticas.

## Discurso político e ação política

A *accountability* é uma virtude democrática (BOVENS, 2010) e as normas democráticas ditam que os representantes eleitos e funcionários públicos têm o dever de prestar contas verdadeiras ao público. Os cidadãos informados e a formulação de políticas exigem transparência, informação confiável e consistência entre o comportamento e como o comportamento é explicado e justificado. Argumentação, tomada de decisão e resultados estão, supostamente, interligados. As teorias democráticas deliberativas sustentam que uma ordem política legítima exige que os atores falem a verdade. Eles fornecem, entre si, explicações e justificativas aceitáveis, e o que é dito é consistente com o que é feito. Na escolha racional, as abordagens principal-agente retratam a *accountability* como uma questão de controle e conformidade. Informação e conhecimento são recursos estratégicos e uma fonte de poder para os agentes. Um problema que os *principals* enfrentam é que os agentes não são confiáveis em agir no melhor interesse dos *principals* (STRØM, 2000; STRØM et al., 2003; GAILMARD, 2014). O discurso político e a ação política podem estar apartados, e alcançar consistência entre o que é dito e o que é feito é uma questão de escolher os incentivos certos.

Os processos de *accountability* proporcionam um possível elo entre a retórica e a prática democrática. Mas o *link* nem sempre é forte. Uma contestação à teoria da *accountability* é que as narrativas que explicam e justificam os termos da ordem política não necessariamente coincidem com o modo como uma ordem opera e muda na prática. Os sistemas políticos criam mitos sobre si mesmos na tentativa de cultivar uma crença em sua legitimidade e assegurar a obediência (WEBER, 1978, p. 213). As democracias, como todos os outros sistemas, vivem em um organismo de dogma, autojustificação e vanglória a si mesmo (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 99). Há narrativas que celebram o autogoverno popular e o governo da maioria, mas também as instituições não majoritárias. Um exemplo disso são os tribunais e a "enorme energia intelectual e os recursos colocados no mito oficial

de que os juízes apenas cumprem a lei e nunca a fazem, uma mentira tão poderosa e apesar disso tão inacreditável” (SHAPIRO, 2008, p. 772)

Uma abordagem institucional da *accountability* democrática explora a possível separação entre retórica e prática. O mundo do discurso – ideologias, teorias, princípios, visões e ideias a respeito do que é verdadeiro e moralmente correto – pode estar mais ou menos ligado, de forma mais solta, ao mundo da ação – como uma organização realmente opera, suas competências e capacidades, rotinas e procedimentos operacionais padrão (MEYER; ROWAN, 1977, 1984; BRUNSSON, 1989). Os funcionários públicos são frequentemente solicitados a tomar medidas quando as exigências colocadas sobre eles estão além da competência de seu cargo (MARCH; OLSEN, 1995, p. 134; Fukuyama, 2014), e a separação entre discursos e ações pode, sob certas condições, contribuir para a legitimidade e o apoio. Por exemplo, a deliberação política, a tomada de decisões e a atuação podem ser separadas quando existem discrepâncias entre, por um lado, quais formas de organização atendem aos requisitos técnico-funcionais e produzem os melhores resultados substantivos e, por outro lado, quais atendem a ambientes normativos e ditames culturais de organização e governança apropriadas (MEYER; ROWAN, 1977; BRUNSSON, 1989, 2007).

O discurso dá significado, sinaliza a intenção e expressa a esperança, a ambição e o medo. Porque é importante ser *visto* como indo bem, as narrativas são inspiradas pelo que é normativamente louvável em uma cultura política (ou em uma teoria acadêmica ou ideologia profissional), e nas democracias contemporâneas o discurso está geralmente baseado em conceitos de ação intencional e ideais tais como a racionalidade, o controle, coerência, *accountability*, a confiabilidade e o progresso. No entanto, esses ideais são, às vezes, irrealis e impossíveis de realizar. Ideias simples e ambíguas podem mobilizar apoio, mas podem não ser viáveis na prática ou oferecer orientação precisa para a ação (CYERT; MARCH, 1963, p. 43, 117). Elas têm pouco efeito sobre o que é feito, como é feito e o que é

alcançado. Questões são deliberadas e decisões são tomadas, mas com resultados limitados. Há também ação sem muita deliberação prévia ou uma tomada de decisão formal. As rotinas institucionais refletem o que é factível em uma situação prática mais do que o que é desejável no melhor dos mundos. A ação é conduzida por rotinas e procedimentos operacionais padrão ou por eventos inesperados e pela pressão do momento – pelo que parece ser possível e eficiente diante das circunstâncias existentes.

Possivelmente, a separação entre discurso e ação pode ser vista como uma maneira de as democracias representativas tentarem lidar com as demandas culturais por um ator responsável em um mundo dinâmico, interdependente e complexo, onde é difícil identificar objetivamente quem é responsável pelo quê. Um dos enigmas da teoria da *accountability* é o porquê de algumas políticas prosperarem mais do que outras, por longos períodos, com uma separação entre discurso e ação políticos – entre, por um lado, narrativas oficiais que explicam e justificam os termos da ordem política e, por outro lado, como as instituições governamentais são realmente organizadas, trabalham e se alteram, na prática. Por que alguns regimes em que a retórica e a prática são separadas e inconsistentes são percebidos como legítimos pelos cidadãos e evitam, em grande parte, demandas de *accountability* relacionadas às bases normativas, cognitivas e de poder da ordem, enquanto outros enfrentam demandas de *accountability*, incluindo demandas por uma redução de lacunas entre discurso/ação e o déficit democrático que parecem criar? De forma geral, por que o significado político e a atenção pública aos processos de *accountability* variam e mudam?

### **Atenção política e envolvimento**

A maioria das abordagens principal-agente e as teorias democráticas normativas nas quais estão inseridas veem ou ditam processos de *accountability* como um mecanismo para que os cidadãos tenham

influência, seja diretamente ou através de representantes eleitos. As prestações de contas padrão presumem que uma ordem parlamentar estabelecida ou uma ordem de mecanismos de controle determina quem é considerado legítimo como principal e agente, como se relacionam e quando devem ser acionados. Normalmente, as abordagens principal-agente também presumem que os atores relevantes são mobilizados ao longo dos processos de *accountability*. Uma complicação dessa abordagem seria que as instituições jurídicas formais são, às vezes, entidades vazias ou de fachada. Elas não garantem a atenção, participação ou controle popular, nem garantem a *accountability* democrática e a legitimidade.

Consequentemente, os estudiosos de *accountability* democrática precisam relacionar os processos de *accountability* ao papel efetivo da política democrática, dos cidadãos e dos representantes eleitos, e não apenas às normas legais formais que regulam a distribuição de poder e responsabilidade. Há a necessidade de uma concepção de democracia e *accountability* democrática que reconheça as limitações do público e seus poderes (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 140-1), ou seja, uma concepção que leve em conta que tempo e energia são recursos escassos e que a atenção aos processos de *accountability* compete com outras coisas nas quais esses recursos podem ser utilizados. Não se pode assumir que todos os atores relevantes são ativos, ou que a atenção e a participação nos processos de *accountability* são constantes (COHEN *et al.*, 1972). A *accountability* também não pode se limitar a responsabilizar aqueles que formalmente atuam em nome do público. É necessário incluir todos os atores poderosos que afetam a qualidade democrática do regime e da sociedade.

É importante que a teoria da *accountability* explique os vários significados e os processos de *accountability*. Por que os processos de *accountability*, por vezes, atraem a atenção do público e geram mobilização de massa e, em outros momentos, passam despercebidos pelo público? Por que o grau de atenção e

mobilização muda durante um determinado processo? Pode valer a pena perguntar se os cidadãos têm motivação e a capacidade de usar oportunidades de ação institucionalizadas, e como atores, incluindo líderes políticos, a administração pública, contadores, auditores, ouvidores, a polícia, tribunais e a mídia de massa interagem nos processos de *accountability*. Parte da resposta está relacionada com a natureza dos processos de *accountability*, quais efeitos eles têm, e quais lições eles nos ensinam.

### **Lições possíveis**

As abordagens dominantes de principal-agente presumem que os efeitos e a efetividade dos regimes de *accountability* são medidos pelo grau em que fazem os agentes agirem de acordo com os interesses e desejos do principal. Uma alternativa é supor que o resultado mais significativo dos processos de *accountability*, sob algumas condições, sejam seus efeitos sobre as bases cognitivas, normativas e de poder de uma ordem, incluindo aqueles que serão aceitos como *principals* e agentes.

Nos momentos transformadores da história, as formas institucionalizadas de construção de *accountability* – as concepções básicas, categorias e pressupostos nos quais se baseiam – não são mais úteis para dar sentido à experiência e podem sucumbir (MARCH; OLSEN, 1995, p. 185).

O mesmo pode acontecer com os códigos de comportamento apropriado, divisões, relações de poder e coalizões. Os processos de *accountability* podem envolver contestações sobre quem deve pertencer ao “povo” como cidadão pleno, como devem ser traçadas as fronteiras políticas, quais fluxos migratórios são aceitáveis e quais são os critérios legítimos de acesso à adesão. Pode haver lutas quanto a: (a) identidades e lealdades coletivas; b) como autoridade, poder, responsabilidade e *accountability* devem ser organizados; (c) que poder as instituições democráticas e os atores devem ter; (d) como as

tensões entre o governo da maioria e a proteção das minorias devem ser equilibradas; e (e) o papel dos cidadãos comuns quando se trata de autorizar os detentores de poder e responsabilizá-los.

A democracia é atualmente o principal padrão normativo e ético usado para avaliar a legitimidade de ordens políticas e formas de governança. No entanto, o desenvolvimento democrático é um processo aberto. A política democrática pode ajustar o que está desajustado e desestabilizar que está ajustado – ela pode criar a ordem e contestar a ordem (CONNOLLY, 1987, p. 15, 141).

Historicamente, tem havido debates e conflitos sobre o conteúdo da “democracia” e quais preocupações democráticas prioritárias (como igualdade, liberdade, transparência, participação e representação) deve haver em diferentes contextos institucionais em comparação a, por exemplo, segurança, prosperidade, manutenção da ordem e comunidade. O conteúdo e a importância relativa dos princípios normativos/éticos e organizacionais foram reinterpretados ao longo do tempo. Os processos atuais de *accountability* podem vir a fazer parte de uma luta histórica entre ordem e reforma (MILL, 1956, p. 57-8) e representam uma possível transição para uma nova ordem política ainda não percebida ou não reconhecida (BENDIX, 1968, p. 9).

Ao teorizar sobre os efeitos dos processos de *accountability* democrática na ordem política e na mudança, provavelmente é mais útil começar com um conceito dinâmico de democracia do que presumir que o termo implica um conjunto estático de princípios normativos e organizacionais que prescrevem arranjos institucionais claros, princípios e agentes predeterminados, formas de governança, critérios de êxito e códigos de comportamento apropriado. Democracia significa coisas diferentes para diferentes atores e seu significado muda com o tempo. Não é óbvio como o termo será definido e qual a importância que ele terá nos processos de *accountability* em diferentes contextos institucionais e ao longo

do tempo. Não há garantia de que as preocupações democráticas sempre superarão outras preocupações. Longe de ser uma concepção universal, a democracia é contextual e incorporada ao tempo, espaço e configurações institucionais específicas. Possíveis lições de estudos de processos de *accountability* não se limitam a percepções sobre a interação entre *principals* e agentes predeterminados, controle e conformidade. Há igualmente lições a serem aprendidas com relação à organização política e governança e os significados variados e mutáveis de termos como *accountability*, democracia, política, Estado soberano e escolha constitucional.

## ***Accountability* como rotinas mantenedoras da ordem e políticas transformadoras da ordem**

Juntas, essas suposições concorrentes sugerem que entender como os processos de *accountability* democrática são influenciados pela ordem política em que ocorrem e como eles, por sua vez, influenciam essa ordem requer um conjunto de pressupostos e ideias sobre o que realmente acontece nos processos de *accountability*. A longa lista de suposições concorrentes indica um grande número de possíveis combinações e padrões. Há muitas perguntas e poucas respostas, e os teóricos da *accountability* têm um longo caminho a percorrer, principalmente quando se trata de entender a *accountability* democrática em regimes dinâmicos com complexas combinações de associação política, organização e agência. Do ponto de vista institucional, dois padrões (estilizados) podem ser delineados: *accountability* como rotinas de manutenção da ordem e *accountability* como política transformadora da ordem.

### **Rotinas de manutenção da ordem**

Em ordens políticas estabelecidas e legítimas, os processos de *accountability* são altamente institucionalizados e tornados rotina e estão, por exemplo, relacionados a eleições, relatórios



anuais, auditorias, inspeções, escrutínio de rotina e audiências. Os regimes de *accountability* baseiam-se em normas e entendimentos compartilhados, como os ideais de democracia, o Estado de direito, um *ethos* de serviço público e normas profissionais, ou em potentes incentivos para seguir as regras e as rotinas. Os cidadãos confiam que as instituições e agentes façam o que devem fazer. É dada prioridade à garantia de imparcialidade, competência e integridade nos assuntos públicos (HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2012). A atenção do público é limitada e é improvável que os cidadãos comuns sejam mobilizados em grande número.

Demandas por explicações e justificativas, e respostas a tais demandas, são atendidas por pessoal especializado em contextos institucionais especializados. Eles se baseiam em suposições corretas sobre onde a autoridade, o poder, a responsabilidade e a *accountability* estão localizados. Atores identificáveis podem ser convocados para prestar contas porque eles escolheram uma ação e ocasionaram um evento. Existem recursos adequados para monitorar, analisar e reagir ao comportamento e falta de comportamento dos agentes. É também bem fácil antecipar o que será aceito como comportamento, resultados e prestação de contas apropriados, um fato que provavelmente reduzirá a probabilidade de um grande desvio em relação ao comportamento autorizado e às convenções, reduzindo a necessidade de convocar os responsáveis pela tomada de decisões para prestar contas e corrigir comportamentos inaceitáveis.

Os processos de *accountability* são principalmente instrumentos de manutenção da ordem de controle de gestão. O foco está na supervisão, escrutínio, monitoramento e avaliação do desempenho, visando aumentar a eficiência e eliminar o desperdício, a fraude e o abuso de poder. Convocações de *accountability* fora da rotina são acionadas quando algo é visto como errado: quando há violações da ordem existente, quando expectativas, metas, regras e padrões não são atendidos, ou quando o comportamento é visto como disfuncional, antiético ou ilegal. O descontentamento e as demandas

por *accountability* provavelmente estão relacionados a um único evento, decisão, ator ou instituição, e não às bases da ordem política como um todo.

A integração em termos de interdependência e contato tem o potencial de criar uma necessidade percebida de coordenação, tomada de decisão coletiva e regras compartilhadas. A integração cultural e uma comunidade baseada em uma identidade coletiva compartilhada e em normas acordadas para a convivência provavelmente facilitarão as instituições compartilhadas e um programa político ampliado. São condições que, muitas vezes, ativarão demandas de *accountability*. No entanto, quanto mais homogeneidade e consenso em termos de normas e entendimentos compartilhados existem em uma população, maior a probabilidade de que os processos de *accountability* sejam da natureza de manutenção de ordem. A confiança dá aos tomadores de decisão uma margem de liberdade de ação relativamente ampla, e quanto mais os cidadãos confiam nas instituições governamentais e em seus concidadãos, menor é a probabilidade de haver mobilização em massa em processos de *accountability*.

Os regimes podem fornecer poucas ou muitas oportunidades institucionalizadas para que os cidadãos desafiem os governantes e demandem explicações e justificativas para seu comportamento. Mecanismos organizacionais, tais como atenção sequencial a metas, descentralização e racionalidade local, e resolução de conflitos, bem como recursos escassos amortecem inconsistências e tendem a reduzir a percepção de necessidade de coordenação (CYERT; MARCH, 1963). Como resultado, a probabilidade de demandas de *accountability* com implicações de transformação da ordem é reduzida. Demandas de *accountability* diretamente relacionadas aos termos da ordem política também são menos prováveis em regimes em que as instituições fornecem oportunidades para a exibição do descontentamento e solução de conflitos por meio de compromissos. Exemplo disso são as instituições que funcionam com autorização de governantes,

representação e participação cidadã, transparência, críticas e oposição legítimas. Cenários institucionais razoavelmente estáveis possibilitam aprender com a experiência e adaptar-se às circunstâncias mutáveis através de projetos e reformas deliberados, de acordo com as regras institucionalizadas para uma mudança ordenada. E quanto mais capazes as instituições políticas de aprender com a experiência e resolver problemas sequencialmente por meio de reformas incrementais em vez de permitir que clivagens históricas se acumulem (LIPSET, 1963, p. 71, 79), menos provável é que os processos de *accountability* envolvam mobilização em massa e demandas de uma mudança radical na ordem estabelecida.

Quando há acordo sobre critérios normativos exitosos e relações de poder, os processos de *accountability* são dominados pela análise – esclarecendo fatos e causalidade, e restabelecendo o controle e a ordem. Quando há discordância sobre o conhecimento e quais critérios normativos devem ser utilizados, mas aceitação das relações de poder, os processos de *accountability* tendem a ser dominados pela barganha entre os atores pré-definidos. As políticas de *accountability* – debates, contestações e solução de conflitos sobre quais comportamentos e resultados são autorizados e desejáveis, ou como as ordens, regras e papéis devem ser interpretados em um caso específico – ocorrem dentro de uma ordem institucional estabelecida e há mudança ordenada.

### **Políticas de *accountability* e termos mutáveis da ordem**

Em regimes menos estabelecidos e menos legítimos, em que fatos, compreensão causal, padrões normativos e relações de poder são complexos, difusos, fluidos e contestados, os processos de *accountability* abrem espaço para as políticas da ordem política e não apenas para as políticas no âmbito de uma ordem existente. É difícil atribuir responsabilidade objetivamente e dizer quem pode ser legitimamente responsabilizado de forma democrática. Ao mesmo

tempo, a ambiguidade e a incerteza fomentam jogos de culpa e gerenciamento da imagem. O comportamento e os resultados podem ser interpretados como necessários e inevitáveis, como desejáveis, como erros lamentáveis, ou como o resultado da incompetência ou de recursos inadequados, nos casos em que os agentes fizeram tudo que podiam fazer. Embora alguns observadores argumentem que há um déficit de *accountability*, outros percebem uma sobrecarga de *accountability* reduzindo a confiança, o assumir riscos, a inovação e o aprimoramento. As demandas por *accountability* são frequentes, e os processos de *accountability* provavelmente envolvem mobilização em massa e contestação da legitimidade da ordem política. Pode haver demandas de reforma institucional abrangente, assimetrias reduzidas de informação, novos critérios de êxito e redistribuição de recursos e competências, com modificação ou substituição da ordem como possível resultado.

É mais provável que se observe tal padrão em regimes que combinam, por um lado, fortes interdependências e alta frequência de contatos com, por outro lado, fraca integração cultural e confiança limitada nas instituições governamentais e em sua capacidade de resolver problemas. O padrão tende a se materializar em períodos de condições excepcionais, desordem, governo imprevisível e uso arbitrário dos poderes. Ele é fomentado por grandes escândalos, crises de desempenho e sofrimento humano e, principalmente, em situações com provas de realidade bem definidas, ou seja, quando há um consenso geral de que a ordem política estabelecida é disfuncional e não funciona de maneira aceitável ou quando há uma crise geral de desempenho e as explicações e justificativas tradicionais não fazem sentido, mas há relatos conflitantes e nenhum acordo relativamente ao que causa os problemas e ao que deve ser feito.

Em tais casos, a confiança na ordem é reduzida ou retirada. A margem de liberdade de ação dos tomadores de decisão se torna mais estreita. As chances de mobilização popular e demandas por mudanças nos princípios normativos e organizacionais da ordem aumentam. Lacunas

entre *accountability* e prática são menos passíveis de serem aceitas. Ordens políticas legitimadas unicamente por conveniência, uma lógica de consequencialidade, cálculo de vantagem e desempenho contínuo são mais vulneráveis. Ordens baseadas em uma identidade coletiva compartilhada e lealdade a uma comunidade política e suas instituições, uma variedade de laços historicamente desenvolvidos e uma lógica de conveniência tendem a ser mais dependentes do percurso e capazes de manter uma variedade de tensões duradouras.

Quanto mais o poder é centralizado e quanto mais liberdade de ação e competência uma instituição ou ator tem, mais importante é responsabilizá-los. A probabilidade de demandas de *accountability*, atenção pública, participação em massa e efeitos sobre a ordem política aumenta quando o poder é centralizado. Tais evoluções também são mais prováveis quando os líderes políticos enfatizam o que divide uma população e não o que a conecta, e quando eles se utilizam de confrontação e do estilo “o-vencedor-leva-tudo”, em vez de priorizar o diálogo e a busca de integração de narrativas e compromissos. Isso é mais provável quando há minorias permanentes. O desacordo quanto aos termos da ordem política e as ameaças a identidades bem estabelecidas, mentalidades, interesses e relações de poder e confiança podem refletir a mudança do equilíbrio de poder ou contribuir para tal mudança. Pode haver conflitos sobre o que constitui um bom governo e os termos aceitáveis de ordem política. As políticas de *accountability* podem transformar os regimes de *accountability*, assim como a ordem política e as normas para convivência.

No entanto, as exigências de reforma de uma ordem política nem sempre são bem-sucedidas. Os processos de *accountability* relacionados aos termos da ordem política são atividades que exigem recursos, e os cidadãos podem não ter os recursos necessários para exigir, avaliar e sancionar as prestações de contas. A ambiguidade, a incerteza e a contestação política tornam problemático o aprender com a experiência. Os cidadãos podem não ter informações

relevantes ou ser sobrecarregados por informações, muitas vezes de caráter técnico. Grandes desigualdades de poder tendem a reduzir o número de demandas de *accountability*, seus efeitos sobre a ordem existente e seus fundamentos cognitivos, normativos e de poder. Prestações de contas essenciais podem ser ignoradas e ninguém é responsabilizado, porque os atores poderosos protegem com sucesso a si mesmos e sua instituição, profissão ou a ordem política em geral das críticas. As assimetrias de poder e as tentativas de proteger um regime existente podem levar os operadores a serem responsabilizados enquanto as pessoas em uma hierarquia mais alta – as encarregadas do recrutamento e treinamento, e os líderes de alto escalão responsáveis pelos sistemas – evitam a responsabilidade, a culpa e as sanções. Dessa forma, torna-se reduzido o espaço para o desenho institucional democrático e para a reforma.

## O que virá

Estas são especulações preliminares que serão mais exploradas nos capítulos seguintes. Será dada atenção especial à política de *accountability* e aos termos mutáveis da ordem. Os seis temas descritos acima estão inter-relacionados e a maioria deles é tratada em mais de um capítulo. Alguma sobreposição é inevitável. Ainda assim, cada capítulo enfoca um dos temas e fornece uma base para os capítulos seguintes.

Os próximos dois capítulos desenvolvem ainda uma perspectiva institucional sobre *accountability* democrática. No Capítulo 2, o foco principal é na base organizacional e institucional da *accountability* e como uma ordem estabelecida afeta os processos de *accountability*, com referência a políticas estabelecidas e não estabelecidas, integradas de diferentes maneiras. O Capítulo 3 amplia a perspectiva, mencionando como uma ordem estabelecida (em T1) afeta processos de *accountability*, que por sua vez afetam os termos de uma ordem política (em T2). Diferentes ordens políticas e regimes de *accountability* parecem possibilitar diferentes formas de participação popular,

tornando mais ou menos provável que os processos de *accountability* se tornem processos de manutenção ou de transformação da ordem.

O Capítulo 4 aborda a suposição de que existe uma forte ligação entre *accountability* e tomada de decisão. Na teoria dominante de principal-agente, bem como em muitas teorias democráticas e organizacionais, a *accountability* está ligada a uma crença na ação humana e na história determinada pela vontade humana, pela compreensão causal e pelo controle. Uma abordagem institucional fornece um papel menos heroico à escolha e à adaptação racional, levando em conta que a ambiguidade, a incerteza e o controle limitado são inerentes à vida política. A fluidez e os conflitos não resolvidos da vida política dificultam a atribuição correta da responsabilidade causal e do aprendizado. A teoria da *accountability*, portanto, deve levar em conta que a ambiguidade é intrínseca à vida política e que há mais nos processos de *accountability* do que a tomada de decisão, o controle e a conformidade.

O Capítulo 5 explora os fatores que tornam possível uma política prosperar apesar da separação entre as narrativas oficiais e a prática organizada e ainda evitar as demandas de *accountability* que desafiam a legitimidade da ordem política. Isso é feito usando o exemplo da Noruega e sua política bastante estabelecida e legítima, integrada por vários elos diferentes, e da UE, como um exemplo de uma ordem emergente e de uma política instável com legitimidade problemática e ainda em busca de uma narrativa unificadora.

O Capítulo 6 analisa a atenção variante do público aos processos de *accountability* e ao uso real das oportunidades institucionalizadas de participação – por que os processos de *accountability* às vezes atraem uma atenção considerável, enquanto em outros momentos não o fazem. Crescente demanda por *accountability* provavelmente refletirá o descontentamento com a ordem estabelecida ou seu desenvolvimento, e interpreto a recente obsessão pela *accountability* como parte de uma luta pelos termos

da ordem política e pelas regras de convivência. O capítulo se refere ao poder explicativo da **associação política** envolvendo diferentes combinações de unidade/diversidade, confiança/desconfiança e experiências históricas; a **organização política** e as rotinas de ordenação, ideias e recursos das instituições; e a **agência política** e as capacidades de motivação e ação de cidadãos individuais.

O capítulo final aborda algumas lições possíveis dos estudos de processos de *accountability* no contexto do continente europeu em uma era de descontentamento e pouca confiança nas instituições e líderes políticos representativos. A integração europeia e a ostensiva erosão da soberania do Estado abriram o caminho para a política de *accountability* relacionada aos termos da ordem política, e contestações e reavaliações institucionais podem ter efeitos potencialmente transformadores da ordem. A política de *accountability* envolve interpretações conflitantes da democracia e como resolver as crises e conflitos democraticamente. Há discordância sobre o que é uma ordem política legítima, incluindo como as fronteiras territoriais das comunidades políticas são desenhadas; o que são considerados assuntos comuns; o papel da política democrática na sociedade; como autoridade e poder são alocados, exercitados, controlados e responsabilizados entre os níveis de governo e as esferas institucionais; e qual é o papel legítimo dos cidadãos.

Portanto, o objetivo do livro é duplo. O primeiro é contribuir para a teorização da *accountability* democrática. O segundo é discutir o que os processos de *accountability* na Europa contemporânea nos dizem sobre ordem política e mudança ordenada, em geral. A discussão se organiza em torno da indeterminação e da dinâmica da "democracia", da importância dos processos de *accountability* dos cidadãos comuns, dos desafios da política democrática e do Estado-nação territorial e do papel das escolhas constitucionais e das práticas históricas em evolução na mudança ordenada.





# 2

## A base organizacional da *accountability*: regimes estabelecidos e não estabelecidos

### Teorizando a *accountability*

Uma abordagem institucional sobre a *accountability* nas democracias representativas contemporâneas prioriza a base organizacional e democrática e trata de como as propriedades de uma ordem política afetam e são afetadas pelos processos de *accountability*. As ordens políticas são mais ou menos institucionalizadas e são integradas de diferentes maneiras. Além disso, elas mudam com o tempo, aumentando ou diminuindo o grau da ordem. Há períodos estáveis, com ordens estabelecidas, e há períodos de exceção e transformadores em que as principais instituições e seu propósito, organização e papel são desafiados. Uma abordagem institucional presume que teorizar a *accountability* compreende um regime estabilizado com instituições bem entranhadas e regimes não estabilizados com instituições fracas ou contestadas.

Essa visão desafia os principais pressupostos da escolha racional das abordagens principal-agente sobre o que é *accountability* – o que está envolvido em demandar, prestar, avaliar e responsabilizar, e atribuir responsabilidades, e como os regimes de *accountability* funcionam e mudam (Capítulo 1). As abordagens predominantes geralmente pressupõem regimes estabelecidos com princípios e agentes predeterminados relacionados por cadeias claras de

autorização, delegação e *accountability*. Regras, papéis, critérios de sucesso e relações de poder institucionalizadas estáveis especificam o que diferentes atores são autorizados a fazer, e que códigos de boa conduta e prestação de contas eles devem cumprir. As instituições são retratadas como instrumentos de gestão e controle, e a prioridade é a de garantir a conformidade dos agentes e os interesses dos *principals*. Uma abordagem institucional sustenta que é improvável que essas suposições se apliquem à *accountability* em ordens instáveis e em situações excepcionais e dinâmicas, ou seja, quando fatos e interpretações de causalidade, padrões normativos de avaliação e relações de autoridade e poder de uma ordem estão em curso, como acontece na Europa hoje.

No entanto, a maioria das abordagens concorda que os regimes de *accountability* são uma propriedade importante das ordens democráticas representativas. Representação e *accountability* são valores democráticos centrais, e a ideia de que o governo representativo requer *accountability* para o público é uma parte importante da teoria democrática. O consentimento informado é a base da legitimidade e deve ser implantado através do desenvolvimento da prestação de contas e do controle. A *accountability* é importante porque muitos atores – eleitos e não eleitos – tomam decisões em nome de uma comunidade política, e porque existe a suspeita de que o poder provavelmente será mal utilizado. Portanto, o povo, como um corpo de cidadãos livres e autônomos, igual em participação política, consideração e valor, precisa responsabilizar os detentores do poder.

Há também um consenso amplamente difundido de que a *accountability* democrática requer instituições bem desenvolvidas e de que a falta de efetiva *accountability* das relações e processos mina a democracia. Supõe-se que os governos têm maior probabilidade de agir no interesse público quando prestam contas aos governados (PITKIN, 1967). Isto é, quando precisam explicar e justificar seu comportamento e desempenho em público e enfrentar

sanções por mau comportamento e abuso de poder (TETLOCK, 1992; LERNER; TETLOCK, 1999; MARCH; OLSEN, 1995; PHILP, 2009). O consenso é menor com relação a como a *accountability* é obtida e quais arranjos institucionais são, podem e devem ser usados para responsabilizar os governos. Ou seja, em que medida e de que maneira a *accountability* depende dos ambientes institucionais em que os processos ocorrem.

Nas últimas décadas, muitas democracias europeias (e outras) enfrentaram uma confiança e deferência decadentes diante das instituições do governo. A *accountability* tornou-se (novamente) uma preocupação democrática central (FISHER, 2004; BOROWIAK, 2011; DUBNICK, 2011; POLLITT; HUPE, 2011; BOVENS *et al.*, 2014; PETERS; PIERRE, 2012, Parte 13). Os arranjos de *accountability* existentes foram contestados e novos arranjos foram propostos. Um desafio resultante para a teoria da *accountability* é explorar como as democracias representativas lidam com as tensões entre concepções e padrões de *accountability* múltiplos, contestados e dinâmicos. E aqui, uma abordagem institucional difere das abordagens tradicionais. A teoria da agência e as abordagens principal-agente formais envolvem uma família de modelos, em vez de uma teoria abrangente e coerente daquilo que promove ou inibe a *accountability* efetiva (GAILMARD, 2014). Entre as premissas centrais está a de que a unidade de análise é o ator autônomo, individual e interessado, que calcula custos e benefícios das ações alternativas. A identidade de *principals* e agentes é assumida e geralmente baseada em instituições jurídicas formais e teorias normativas de soberania, superioridade e subordinação, prescrevendo cadeias de delegação/autorização e representação/*accountability*. *Principals* e agentes têm interesses divergentes, que muitas vezes são difíceis de alinhar. O bem-estar do principal recebe prioridade normativa. A tarefa é explicar o comportamento do agente e como as diferentes estruturas de oportunidades e incentivos induzem o agente a agir no interesse do principal e ajudam a detectar e sancionar desvios de mandatos, regras, metas ou contratos predeterminados. A informação é um recurso estratégico,

com uma assimetria em benefício dos agentes. Os *principals* controlam os incentivos e as instituições são seus instrumentos. Na maioria das vezes, os modelos de principal-agente são aplicados à relação entre as pessoas como eleitores e representantes eleitos, representantes eleitos e agências administrativas, ou a instituições autônomas isoladas do controle político direto, como controladores de comprometerimentos confiáveis. Com menor frequência, os sistemas judiciais também são estudados (WATERMAN; MEIER, 1998; STRØM *et al.*, 2003; MILLER, 2005; CARRUBBA; CLARK, 2012; GAILMARD, 2014). As instituições funcionam com incentivos. Eles afetam os cálculos de utilidade de atores interessados em si mesmos e não a identidade ou a lógica comportamental dos próprios atores.

Em contrapartida, uma abordagem institucional presume que as ordens políticas e as políticas importam além do cumprimento e controle e que não é frutífero (sempre) presumir que *as políticas de ordem política* não fazem parte dos processos de *accountability*. O debate público e a contestação política são os principais processos envolvidos na obtenção da *accountability* democrática e parte da definição de um bom governo e de uma boa sociedade. Em vez de presumir o equilíbrio, os pontos de partida dessa abordagem são a fluidez, ambiguidades, inconsistências e tensões da política democrática e a natureza evolutiva de quem é responsável perante quem, perante quais diferentes contingências e com quais implicações. Os processos de *accountability* podem envolver mobilização política e disputas sobre quem merece ser aceito como *principals* e agentes confiáveis ou sobre como a informação é disseminada, quais são as relações de poder democraticamente desejáveis e quais identidades e papéis são legítimos. Pressupõe-se também que pode ser útil observar como as instituições afetam a *accountability* por meio da socialização, internalização e criação de hábitos, bem como através de incentivos.

Um conceito mais restrito e menos constante de expansão da *accountability* (MULGAN, 2000) simplifica a pesquisa empírica.

No entanto, o conteúdo da *accountability* pública e as melhores formas para garantir a *accountability* variam de acordo com os regimes, áreas políticas e grupos, bem como ao longo do tempo. O contexto histórico-espacial deste estudo são as democracias contemporâneas, em particular os sistemas parlamentares europeus comprometidos com a ideia de que os governantes devem prestar contas aos governados. Uma razão para essa escolha é que, enquanto a maioria das abordagens teóricas das relações entre principal e agente foram desenvolvidas em um contexto americano, em um período de arranjos institucionais relativamente estáveis, a Europa está atualmente envolvida em uma experiência, em grande escala, de integração política e organização. A Europa está em um processo de transformação e, portanto, em busca de uma ordem política e de uma narrativa unificadoras. As crises políticas, econômicas e sociais geraram uma necessidade percebida de reconsiderar e fortalecer a legitimidade democrática e a *accountability* (COSTA *et al.*, 2003; BOVENS, 2007; OLSEN, 2007; BOVENS *et al.*, 2010; CURTIN *et al.*, 2010).

Assim sendo, teorizar a *accountability* requer examinar regimes e situações instáveis caracterizados por demandas de *accountability* competitivas e contestação pública, ambiguidade e incerteza, apelos a diferentes públicos e padrões normativos, e múltiplos canais de informação, bem como regimes estabelecidos e situações de rotina com considerável concordância quanto a relações e os processos de *accountability* apropriados. Portanto, para captar a complexidade e a dinâmica da evolução atual, as premissas nucleares de principal-agente são afrouxadas e mais aspectos da *accountability* são tratados como endógenos à política e processos de *accountability*. No entanto, o objetivo é delinear uma abordagem institucional, não para criticar as abordagens principal-agente, mas para dar um passo modesto na compreensão de áreas de aplicação de abordagens conflitantes à *accountability* democrática.

## ***Accountability* em ordens estabelecidas e não estabelecidas**

A *accountability* é uma maneira de pensar a ordem política e um princípio de organização das relações entre governados e governantes. Há enormes variações no que se entende e no que implica a *accountability*, e quando se considera que a demanda por conformidade foi cumprida (VERHEY *et al.*, 2008). No entanto, em geral, o termo refere-se a ser responsável perante alguém, sendo obrigado a explicar e justificar a ação – por exemplo, como mandatos e contratos foram tratados, como a autoridade e os recursos foram aplicados, e com quais resultados. A *accountability* e o controle estão embutidos nas instituições e o foco aqui é na ordem política e no nível de *accountability* do regime. A saber, como os arranjos das instituições políticas afetam as concepções e práticas de *accountability* e como as prestações de contas são influenciadas por uma ordem política e a influenciam.

Enquanto instituição, na linguagem cotidiana, refere-se a parlamentos, ministérios, universidades, hospitais e assim por diante, **institucionalismo** é uma estrutura analítica para a compreensão da vida política. Uma abordagem institucional, como entendida aqui, vai além das concepções legais e formais. Uma ordem política é um arranjo de instituições “vivas” e uma instituição é um conjunto de regras e práticas comportamentais embutidas em estruturas de significados e recursos (Capítulo 1, nota 1). As instituições prescrevem um comportamento adequado para diferentes atores em diferentes situações. Elas fornecem regras, práticas e expectativas mútuas em relação ao exercício e controle da autoridade, poder, direitos e deveres. A organização de ideias explica e justifica regras e práticas, enquanto os recursos tornam (mais ou menos) possível agir de acordo com os ditames de regras. As instituições constituem e influenciam atores, identidades e laços afetivos, concepções da realidade e normas de avaliação, dotações e capacidades. As instituições têm alguma autonomia e dinâmica próprias e alguma solidez em face de mudanças ambientais e esforços deliberados de reforma, gerando

“ineficiência histórica” em vez de um equilíbrio confortável (MARCH; OLSEN, 1989; OLSEN, 2009a, 2010).

Qualquer teoria da *accountability* deve levar em conta que as democracias contemporâneas combinam uma variedade de arranjos institucionais, ditando quem fala e age legitimamente em nome da comunidade e quem é responsável por quem. Com o tempo, a distribuição de tarefas, de poder e de responsabilidade entre instituições e atores mudou. Surgiram um grande número de instituições, organizações, redes e comunidades, autorização, legitimação, disseminação e avaliação. Existe o controle *de* representantes e *através* de representantes especializados e qualificados para levar outros titulares de poder a prestar contas (LORD; POLLAK, 2010, p. 969).

Algumas organizações se especializaram no fornecimento de padrões normativos, certificando instituições e atores, ou monitorando, analisando e avaliando o desempenho sem autoridade ou recursos para sancionar condutas impróprias. Outras debatem e sancionam, mas dependem de informações e análises externas relevantes e confiáveis. Além do escrutínio legislativo e judicial, existem auditores independentes, ouvidores e outros mecanismos de reclamação, comunidades epistêmicas, catalisadores de ideias, agências de avaliação de crédito e definição de padrões, tribunais e comitês de investigação que operam distantes do controle popular. Novas relações de *accountability* foram adicionadas às antigas, criando camadas complexas e combinações de instituições coexistentes (ROMZEK, 2000; LÆGREID; VERHOEST, 2010). Os regimes de *accountability* democrática criam elementos de ordem, estabilidade e previsibilidade, bem como de mudança. As democracias institucionalizam e legitimam o debate político e a contestação que apoiam a aprendizagem e a adaptabilidade. Elas oferecem oportunidades para repensar, desafiar e derrubar autoridades e instituições, e mudar aquilo que as abordagens principal-agente/conformidade-controle consideram como pré-político e exógeno.



Uma das consequências é que os construtores de teorias devem levar em conta a complexidade e a dinâmica das relações de *accountability*, em vez de presumir relações estáticas e diádicas entre principal e agente. As instituições e atores são obrigados a satisfazer múltiplas demandas de *accountability*. Eles devem prestar contas a uma variedade de fóruns, através de diferentes canais, e em relação a diferentes tipos de informações e padrões normativos (BOVENS *et al.*, 2010, p. 40). Eles são considerados responsáveis tanto pelas consequências quanto pela adequação de suas ações, o que pode criar um dilema, porque é difícil obtê-las simultaneamente (THOMPSON, 1987, p. 11).

### **Regimes estabelecidos e não estabelecidos**

Deparar-se repetidamente com situações padronizadas rotiniza a *accountability* e, em regimes estabelecidos, é provável que haja uma concordância generalizada sobre quem é responsável perante quem, pelo quê, em que circunstâncias e de acordo com quais critérios. A atribuição de *accountability* é guiada por doutrinas, expectativas, procedimentos, papéis, regras e rotinas institucionalizadas, socialmente validadas, publicamente conhecidas e relativamente claras e estáveis. Está claro quem deve ser responsabilizado se as coisas derem errado. Aqueles autorizados a convocar a prestar contas o fazem com referência a normas, compromissos, propósitos e expectativas compartilhados.

Rotinas institucionalizadas são geralmente desenvolvidas para problemas e situações razoavelmente bem estruturados e recorrentes. É menos provável que eles se encaixem em problemas mal estruturados e não recorrentes. Aqueles que têm a obrigação de prestar contas a alguma autoridade legítima tendem a fazer o que devem fazer. As atividades são registradas em relatórios rotineiros, mas há pouca necessidade percebida de explicar e justificar o que é feito. Embora casos e situações individuais frequentemente exijam interpretação, deliberação e barganha em relação ao que a *accountability* significa e implica, esses processos ocorrem dentro de restrições institucionais

e com poucas controvérsias (OLSEN, 2013, 2014b). Seguir regras (MARCH; OLSEN, 1989), antecipar as reações dos outros (FRIEDRICH, 1950), promover ajustes incrementais e mútuos e sobreviver a isso (LINDBLOM, 1965) são processos padronizados.

Em regimes não estabilizados, caracterizados por instituições fracas ou contestadas, as relações e processos de *accountability* tendem a ser mais controversos, politizados e dinâmicos. Os eventos e resultados são o produto de “muitas mãos” (THOMPSON, 1987, p. 40). Múltiplos atores e demandas de *accountability* são ativados. Há interpretações conflitantes de representação adequada (SAWARD, 2006), padrões normativos ambíguos ou padrões normativos controversos e discordância sobre o que aconteceu, como e por quê, dificultando a definição do desempenho de atores ou instituições (MARCH; OLSEN, 1995, p. 157-158). Problemas de atribuição de relações causais e *accountability* geram graus de liberdade em relação a como a culpa e o elogio devem ser atribuídos e avaliados e, portanto, espaço para a politização (RUDOLPH, 2003). As relações e os processos de *accountability* evoluem através do debate político e da luta em resposta a eventos, particularmente a eventos excepcionais, inesperados e indesejados, como escândalos, acidentes e crises de desempenho.

De fato, as democracias têm um elemento “anárquico”. Todos os cidadãos têm o direito de levantar qualquer questão em público e mobilizar apoio para sua visão, tornando abertos os processos de *accountability*. Os índices de atenção e participação variam. Ativistas políticos ou denunciadores podem levantar questões que caem em ouvidos moucos. Ou podem gerar uma cadeia de eventos não planejados por meio da atenção da mídia, do debate político e da ação, de modo que muitos públicos e critérios sejam mobilizados de formas descoordenadas. A política é, por vezes, orientada por eventos, envolvendo improvisação em ambientes caracterizados por entendimento causal pouco claro, preferências ambíguas, autoridade contestada, participação fluida e centralidade variável dos resultados

das políticas. Existem combinações fortuitas de oportunidades de decisão, problemas, soluções e participantes, e os processos de *accountability* são sobrecarregados ou simplificados, dependendo do que mais os participantes potenciais têm que fazer (COHEN *et al.*, 1972).

Portanto, criar uma teoria da *accountability* envolve a compreensão de relações e processos complexos, múltiplos e dinâmicos em regimes instáveis e situações inesperadas, bem como relações diádicas e estáticas em regimes estabelecidos, com instituições bem arraigadas e rotinas usuais. A mudança das realidades políticas tornou cada vez mais importante atender ao desordenado e inesperado. Em particular, o papel do Estado mudou de maneira que exige reconsideração das concepções de *accountability* desenvolvidas em ordens políticas centradas no Estado.

### **Um objeto de estudo em mudança**

Porséculos o Estado soberano tem sido a unidade básica da organização política na Europa e concepções de *accountability* se desenvolveram no contexto do Estado emergente. No entanto, nas últimas décadas, os fundamentos institucionais do Estado de Westfália, identificados na literatura sobre a construção do Estado e a construção da nação (EISENSTADT; ROKKAN, 1973/1974), foram contestados. Desafios foram localizados na europeização e internacionalização, juntamente com um novo *zeitgeist* e uma onda internacional de reformas do setor público (COSTA *et al.*, 2003; BARTOLINI, 2005; OLSEN, 2007, 2010).

A importância das **fronteiras territoriais**, que delimitam um povo autogovernado, tornou-se mais amorfa. A **capacidade** de controlar o território e a população foi reduzida pelo aumento da interdependência internacional, da privatização, do *downsizing*, da transferência e da delegação a agências parcialmente autônomas e atores não governamentais. O **Estado-nação**, como expressão de uma identidade comum e concepções compartilhadas da virtude

pública, obrigações morais e visões de mundo, tem sido solapado pelo pluralismo cultural e religioso, tornando mais problemáticos os apelos à adequação, à razão e à justiça. O *Rechtsstaat*, uma ordem legalmente constituída baseada no Estado de direito e uma burocracia com autoridade integrada por cargos impessoais, tem sido desafiado por métodos débeis, redes de governança e nova ênfase nos resultados, economia e eficiência, em vez de nos procedimentos. A **democratização** envolve a participação em massa e a desigualdade política reduzida. No entanto, o modelo tradicional do Estado democrático e da democracia representativa tem sido enfraquecido pelo declínio de confiança e apoio às formas convencionais de participação política, partidos políticos, eleições e instituições. O parlamento não é um centro privilegiado de poder (DOGAN, 2005; MAIR, 2007). A agencificação reduz a importância dos sinais e controles políticos (EGEBERG; TRONDAL, 2011), dificultando o equilíbrio entre a autonomia institucional e a *accountability* (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2005). O **Estado de bem-estar social**, que visa reduzir a desigualdade socioeconômica e está ancorado em acordos de representação de grupos de interesse, tem sido atacado por esforços para reduzir os serviços de assistência social e o anticorporativismo. Em um clima ideológico de individualismo, a primazia foi dada à escolha individual, aos mercados e à *accountability* direcionada aos cidadãos como clientes de serviços. "Reinventar o governo" implica um setor público que trabalha mais como uma empresa privada voltada para resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1992), porém as empresas públicas que imitam as empresas privadas criaram novos problemas de *accountability* (LEAZES, 1987).

Esses processos têm sido desiguais entre os regimes, e tem havido contraposição de forças. O principal desenvolvimento, todavia, tem sido a contestação da ordem política baseada no Estado soberano e nas ideias convencionais de *accountability*. A UE gerou demandas de novas instituições de *accountability*, e há a percepção da necessidade de desenvolver maneiras de pensar na *accountability* cosmopolita e de explorar novos mecanismos

que melhorem a *accountability* e limitem o abuso de poder na política mundial (HELD, 2004; GRANT; KEOHANE, 2005). Como as distinções entre os níveis de governo, entre o público e o privado – os governos, a sociedade civil e o mercado – tornaram-se menos distintas, as antigas relações e processos de *accountability* foram contestados e novas relações e processos evoluíram (BENZ *et al.*, 2007; HARLOW; RAWLINGS, 2007; KOHLER-KOCH; RITTBERGER, 2007; BOVENS *et al.*, 2010). Isso suscita questões sobre o que significa a *accountability* e o que ela implica: o que está envolvido em demandar, fornecer, avaliar e responder à prestação de contas e atribuir responsabilidade, e o que está em jogo em processos de *accountability* além de disciplinar agentes indisciplinados?

## O que é a *accountability* democrática

As democracias são comunidades de formulação, implementação e fiscalização de políticas. A literatura sobre principal-agente/conformidade-controle se concentra nos instrumentos que os *principals* têm para garantir que os agentes façam o que devem fazer. Seguindo a tradição maquiavélica do conselho político de “espelhos para príncipes”, a literatura aborda como as regras são aplicadas e cumpridas, sancionando desvios de padrões predeterminados. Diante da assimetria de informações, contratos incompletos e metas conflitantes, normalmente se presume que os soberanos legais (o povo, o parlamento, o ministro ou o gestor) têm controle do incentivo e podem fazer escolhas institucionais deliberadas. Quando a distribuição de informações, propósitos, fins, autoridade, poder e identidades são tratados como exógenos, a tarefa é identificar os meios tecnicamente mais eficientes para alcançar fins predeterminados dentro das restrições existentes.

As abordagens principal-agente são consistentes com a ideia de que as contas públicas são veículos para a soberania popular e instrumentos para alcançar objetivos. Aqueles que agem em nome da comunidade e com a autoridade e os recursos inerentes ao serviço público são

responsáveis por tais ações perante os cidadãos informados. Apesar disso, aqueles que convocam outros para prestar contas enfrentam um dilema. Eles precisam conciliar a necessidade de autonomia e liberdade de ação por parte dos agentes, para que eles possam fazer bem o seu trabalho, com o desejo de mantê-los responsáveis e manter o controle democrático (DAHL; LINDBLUM, 1963, p. 273; MARCH; OLSEN, 1989, p. 134; BARTH, 1993). As ideologias políticas, no entanto, dão respostas diferentes à questão do que é um equilíbrio adequado entre prevenir o abuso do poder público e garantir as competências coletivas de solução de problemas.

A democracia também é um arranjo para desenvolver e transmitir crenças e identidades democráticas (MARCH; OLSEN, 1995; DAHL, 1998). Uma atitude crítica está no cerne da vontade democrática e da formação de opinião, e os processos de *accountability* fornecem ocasiões para interpretar, debater e mudar visões de mundo, critérios normativos, distribuições de autoridade, poder, responsabilidade, e concepções de papéis e identidade legítimos. Os processos de *accountability* convidam a testar e validar a verdade e as reivindicações morais, promovendo argumentos, explicações e justificativas, bem como a luta política, com o potencial de afetar a confiança dos cidadãos nos arranjos institucionais existentes. Os processos de *accountability* têm um efeito democrático positivo quando contribuem para melhorar a comunicação e a qualidade epistemológica, apoiar padrões democráticos e critérios de avaliação, contribuir para a igualdade política e ajudar os cidadãos a encontrar juntos o sentido na vida através de reflexão e raciocínio, possivelmente internalizando um *ethos* de democracia cívica.

Uma implicação dessa perspectiva é que há uma necessidade de ir além da preocupação dominante na literatura principal-agente, ou seja, como as ordens políticas e os regimes de *accountability* disciplinam os agentes indisciplinados e resolvem os problemas de *principals* predeterminados. Como será elaborado no Capítulo 4, as deficiências às vezes se originam em *principals* e não em agentes.

Os déficits de *accountability* estão localizados em instituições e atores que deveriam convocar outros para prestar, avaliar e sancionar contas, mas que não estão motivados ou são capazes de fazê-lo ou de melhorar o sistema de *accountability* em geral (CONSIDINE, 2002; SHAPIRO, 2005; BUSUIOC, 2010, p. 220-223). As expectativas, critérios e sinais são muitas vezes ambíguos, contraditórios ou irrealistas para os agentes. Os governantes podem estar equivocados e as reformas orientadas pela ideologia política, em vez de por evidências e análises, produzem efeitos perversos, inclusive a perda de eficiência e qualidade do serviço, e relações de *accountability* pouco claras. A confiança é enfraquecida ou destruída pelo monitoramento intenso. Os esforços para manter a autoridade democrática e reivindicar crédito, ao mesmo tempo em que se evita a responsabilidade e a culpa, muitas vezes têm o efeito oposto (GILMOUR; JENSEN, 1998; KLINGER *et al.*, 2001, p. 134). Ao tentar entender tais situações, uma abordagem institucional desafia muitas das premissas que as abordagens tradicionais tomam como certas.

### **Assimetria de informações e qualidade epistemológica**

As abordagens principal-agente/conformidade-controle presumem a assimetria de informações e veem a informação como um recurso estratégico individual. Os agentes têm abundância de informações, enquanto que os *principals* têm poucas informações e os dois estão em conflito. Por exemplo, repetindo a alegação de Weber de que toda burocracia procura aumentar seus poderes através da ocultação de sua ação e conhecimento das críticas públicas (WEBER, 1978, p. 992-3), afirma-se que os burocratas usam seus conhecimentos para “sistematicamente iludir os legisladores” (LUIA; McCUBBINS, 1994, p. 96). Uma preocupação central dessa abordagem é reduzir a assimetria de informação.

Os ideais democráticos presumem uma busca real pelo entendimento como base para um governo esclarecido. As democracias estão comprometidas com a busca da inteligência por

meio de informações precisas, análise cuidadosa e comunicação esclarecedora. O conhecimento é um bem coletivo e a qualidade do governo é medida pela qualidade dos discursos que uma ordem permite ou inicia (MARCH; OLSEN, 1995, p. 174-5; ORBUCH, 1997). Supõe-se que os governantes ajam honestamente de acordo com fatos relevantes e com o melhor raciocínio disponível. Uma crença central é que as democracias têm uma capacidade única de aprender com a experiência, e a história constitucional é vista como um processo de aprendizagem (HABERMAS, 2001, p. 775). A visão reflete a confiança do Iluminismo na capacidade humana de usar a razão e a experiência para melhorar a condição humana. Também se reflete na crença dos reformadores contemporâneos na auditoria e prestação de contas como instrumentos vitais para a inteligência coletiva e o progresso (POLLITT; SUMMA, 1997, p. 331; AUCCOIN; HEINTZMAN, 2000).

Uma abordagem institucional pressupõe que diferentes formas de ordem política geram distribuição variável de informações e qualidade epistemológica, e que processos de *accountability* proporcionam uma oportunidade para a solução de problemas comuns e a criação de consenso. Tais processos (a) oferecem uma oportunidade para explicar e justificar instituições, comportamento e resultados; (b) para aprendizagem mútua a partir da experiência, através de argumentação e deliberação; bem como (c) uma ocasião para controle, atribuição de culpa e lutas de poder pela distribuição de vantagens e desvantagens. A influência dos cidadãos depende de fontes de informação conflitantes e, portanto, da distribuição de oportunidades de acesso e recursos que afetam quais estruturas interpretativas e qual linguagem, fatos e padrões normativos obtêm aceitação (MARCH; OLSEN, 1995, p. 162-163, 180).

Por mais que as democracias, numa perspectiva comparativa, pareçam ser capazes de aprender com base na prestação de contas, a experiência é um professor não confiável, e o aperfeiçoamento não é garantido (MARCH; OLSEN, 1975; MARCH, 2010). A crença, inspirada no



Iluminismo, na emancipação e melhoria através da agência humana, ciência, tecnologia e organização que agem para o bem comum não impediu que tudo desse terrivelmente errado, de tempos em tempos. Às vezes, os eventos são obscuros demais para que a *accountability* seja estabelecida de forma válida no sentido de atribuir corretamente as responsabilidades causais, tornando difícil dar explicações precisas e válidas sobre o que aconteceu, o que poderia ter acontecido e concluir precisamente que lições extrair. Novas rotinas para coleta de informações não são automaticamente seguidas por rotinas de análise, debate e persuasão.

A suposição de que instituições e indivíduos identificáveis podem ser responsabilizados ao se desemaranhar sua contribuição em fracassos e êxitos é especialmente problemática em regimes instáveis, caracterizados por interdependências complexas e dinâmicas em que o desempenho de um ator é extremamente dependente do desempenho de outros atores. Em um mundo de interdependência, eventos fortuitos e cadeias causais longas e incertas, com efeitos significativos demorados, a atribuição de *accountability* pode ser caprichosa (MARCH; OLSEN, 1995). As explicações das políticas, no entanto, estão relacionadas às intenções, e a fé democrática na vontade, compreensão e controle humanos torna importante encontrar ou construir um “agente adequadamente culpado” (SHKLAR, 1990 ,p. 62). A compreensão causal limitada e os problemas de atribuição de *accountability* criam possibilidades para a contestação política, atribuição de culpa e humilhação e identificação de bodes expiatórios – questões que serão desenvolvidas mais adiante no Capítulo 4.

A transparência institucionalizada não é uma panaceia em um mundo de atores racionalmente limitados onde a atenção, o tempo e a energia são recursos escassos e a capacidade de coletar informações relevantes, precisas e oportunas e de analisar, recuperar e agir sobre a informação é limitada e distribuída de forma desigual. Os cidadãos geralmente não conseguem analisar e avaliar as informações

disponíveis por si mesmos, e as democracias enfrentam ameaças potenciais à melhoria da qualidade epistemológica. Os atores criativos tendem a tentar gerenciar imagens de *accountability*, possivelmente pervertendo interpretações do que aconteceu, por que aconteceu, se poderia ter sido evitado e, de acordo com os padrões normativos, quais eventos e relatos devem ser avaliados.

### **Padrões democráticos de avaliação**

As abordagens principal-agente geralmente presumem atores com interesse próprio levados por uma lógica de consequencialidade e cálculo racional da utilidade esperada. A ordem política regula os atores com interesse próprio através de um nexo de contratos para seu benefício mútuo. Em alguns casos, há troca voluntária e agregação de preferências individuais predeterminadas e arbitrárias, enquanto em outros há conflitos e os *principals* predeterminados decidem quais critérios normativos têm prioridade.

Em contraposição, uma abordagem institucional sustenta que os processos de *accountability* fornecem oportunidades para explorar e mudar padrões normativos (MILL, 1962; MARCH; OLSEN, 1995). A democracia presume a autonomia moral e a igualdade dos cidadãos, e imagina-se que os democratas raciocinem sobre princípios e propósitos e sobre o que divide ou une uma comunidade. A criação da vontade envolve debates e julgamento sobre princípios, padrões e propósitos coletivos, e as democracias estão comprometidas com uma variedade de valores e normas que definem um “bom governo”. Um dogma democrático é que “o público é a única fonte de autoridade soberana”, e é o público por quem todos os funcionários públicos devem ser responsáveis” (GOODIN, 2008, p. 164). Existem, no entanto, diferentes concepções do que uma vontade popular soberana significa e implica e como ela é formada, expressa, implementada e reforçada. Um exemplo é a democracia compreendida em termos de participação e procedimento, ou em termos de serviços eficientes. Há também visões variadas e mutáveis da importância relativa da

democracia (majoritária) como um ideal normativo em oposição à lei divina, ética, razão, ciência, Estado de direito, direitos e liberdades constitucionais, civilidade, deveres do cargo, tradições, eficiência econômica ou as necessidades percebidas dos mercados financeiros.

Nas democracias estabelecidas, diferentes preocupações normativas estão entranhadas nas tradições, na ética e nas esferas institucionais, com certa autonomia e recursos próprios. Em regimes não estabelecidos, há menos orientação devido a padrões normativos contestados ou difusos. Nas democracias contemporâneas inseridas em sociedades dinâmicas e multiculturais comprometidas com a diversidade, não se pode afirmar que os atores compartilhem uma concepção do que significa e implica a *accountability* democrática e quais são os argumentos normativamente válidos. As questões-chave incluem como as ordens políticas e os processos de *accountability* contribuem para a reflexão coletiva e a deliberação sobre ideais normativos e como eles, possivelmente, apoiam os padrões cívicos democráticos de avaliação em diferentes contextos institucionais.

### **Equalização da autoridade e do poder**

As demandas de *accountability* envolvem pressupostos conflitantes sobre as competências de agência e da ação política, inclusive sobre o que é maleável e o que é predeterminado ou aleatório. Em uma abordagem principal-agente, as instituições são vistas como instrumentos para resolver problemas de *accountability* induzidos pela representação, e as democracias são vistas como para resolver questões ao longo do tempo, com resultados acordados e codificados em instituições confiáveis (WARREN, 2011, p. 523, 526). As relações de poder e *accountability* de uma ordem política estão em equilíbrio, já que nenhum ator relevante tem uma alternativa melhor e é motivado e capaz de se rebelar contra a ordem existente. Delegar ponderação é uma necessidade, mas a abdicação democrática não o é. A perda da agência é mitigada e os cidadãos e legisladores lidam com preferências conflitantes e assimetria de informações por meio de

diversos dispositivos institucionais, fornecendo informações sobre o que os agentes estão fazendo e por quê, bem como as competências para responsabilizá-los.

O controle está embutido no planejamento de arranjos eleitorais, legislativos e burocráticos, nos processos de seleção de agentes, estruturas de monitoramento, relatórios de agentes e de terceiros, penalidades por mentir e deturpar fatos e derrubar e reverter as decisões dos agentes (WATERMAN; MEIER, 1998; LUPIA; McCUBBINS, 1994, 2000). Uma abordagem institucional vê a agência política dos cidadãos e representantes eleitos como mais limitada e variável. As visões de igualdade política, governo da maioria e funcionários não eleitos subordinados a funcionários eleitos são difíceis de compreender. A igualdade de controle é uma batalha constante “sempre à beira de ser vencida” (DAHL; LINDBLOM, 1963, p. 282) e não um equilíbrio estável. A autoridade política e o poder são limitados por distribuições desiguais de recursos privados e competências, e não está claro o que o poder segue ao conquistar o cargo público (ROKKAN, 1966). Existe a suspeita de que atores poderosos não são devidamente responsabilizados – que atores poderosos deixam de cumprir suas obrigações para com atores que não têm a capacidade de responsabilizá-los. Se os que detêm a *accountability* são fracos, os mecanismos de *accountability* que deles dependem ficam severamente comprometidos (RUBENSTEIN, 2007).

É problemático supor que regimes de *accountability* surjam e se desenvolvam pela engenharia e escolha institucionais, e que as instituições jurídicas formais sejam traduzidas em instituições e rotinas vivas que assegurem a *accountability*. Como *accountability* na cultura ocidental está ligada ao que pode ser possivelmente controlado por aquele chamado a prestar contas, projetar sistemas de *accountability* implica a habilidade de projetar um sistema de autoridade e poder. No entanto, instituições-chave como o parlamento desenvolveram-se através de processos historicamente evolutivos, em vez de através de um design deliberado. Nas democracias de sistema Westminster,

o princípio da responsabilidade ministerial foi adaptado para mudar as circunstâncias, e a prática chegou a refletir que nenhum ministro pode saber tudo pelo que é formalmente responsável (STONE, 1995). O Parlamento Europeu (PE) só recentemente conseguiu aproximar-se de uma relação parlamentar-executiva tradicional com a Comissão Europeia (CE), sendo esta última responsável perante o PE, posição esta que o PE não sustentava há muito tempo, de acordo com os tratados. Em vez de assumir um mundo dividido entre *principals* e agentes predeterminados, é necessário examinar como a autoridade e o poder são realmente organizados, exercidos e controlados. Os processos de *accountability* proporcionam uma oportunidade para explicar, justificar, contestar e mudar a ordem existente e debater por que seus princípios normativos e organizacionais fundamentais merecem a fidelidade dos cidadãos. As contestações envolvem qual é e como deve ser o papel dos representados e aqueles cujas oportunidades são afetadas. As respostas a essas questões variaram nos regimes e mudaram com o tempo. Estão em questão os recursos e habilidades que diferentes instituições exigem dos cidadãos para uma participação efetiva nos processos de *accountability*, e o possível papel desses processos em reduzir ao invés de reforçar os efeitos de distribuições tendenciosas dos recursos privados.

## **Construção do sentido e da identidade**

As abordagens principal-agente presumem que o controle sobre o comportamento e os resultados das políticas estão no centro dos processos de *accountability* e que a manipulação de incentivos é o principal instrumento utilizado. Sem negar a importância do controle político democrático e de quem obtém o quê, quando e como, uma abordagem institucional registra que uma política democrática é mais do que um arranjo para elaborar, implementar e aplicar políticas. Ela é também um conjunto de comunidades interligadas de explicação, justificação e crítica. Tornar o mundo inteligível em termos normativos e causais é central para a vida política e organizacional, e a busca por identidade, compreensão,

significado, propósito, direção e pertencimento pode ser um aspecto tão importante dos processos de *accountability* quanto a conformidade e o controle (MARCH; OLSEN, 1976, 1995).

O raciocínio, então, implica a sabedoria coletiva institucionalizada, nas virtudes e na reflexão sobre uma boa comunidade, e não apenas na racionalidade meio-fim. A identidade coletiva e o caráter individual são adquiridos, não inatos, e a maximização autorreferente da utilidade esperada é apenas uma entre as diversas lógicas comportamentais aceitas como legítimas em diferentes contextos institucionais. Os efeitos de ordenação das instituições não vêm apenas através de estruturas externas de oportunidades e incentivos. Os processos de *accountability* proporcionam uma oportunidade para o autodesenvolvimento intelectual e moral, bem como para o autogoverno (MILL, 1962, p. 30-35).

Nos regimes estabelecidos, existem repertórios socialmente construídos e validados de prestações de contas e respostas à prestação de contas, influenciados pelo que é inteligível, esperado, previsto, apropriado e legítimo em contextos político-culturais específicos. Histórias favorecidas estão engastadas em ideologias e tradições, e há tentativas contínuas de encaixar os eventos nessas histórias. As prestações de contas de rotina concentram-se nos desvios das regras e expectativas compartilhadas e garantem que os eventos são controláveis ou têm a aparência de ser assim (THOMPSON, 1987, p. 44; MARCH; OLSEN, 1995, p. 149, 161).

Nos regimes instáveis, em que a alocação correta de responsabilidade causal por eventos é problemática, os participantes podem usar a busca de *accountability* para entender as estruturas e práticas políticas. Sob algumas condições, os processos de *accountability* têm um efeito integrador de construção da comunidade, promovendo uma cultura de cooperação, comprometimento e cumprimento de regras. Um aspecto importante de exigir, prestar e avaliar contas é também a construção de uma linguagem consensual de discurso

(DAY; KLEIN, 1987, p. 2). A mudança de vocabulário e o significado de termos geralmente é um indicador de mudança na ordem política, incluindo percepções e avaliações de relações de *accountability*. Em outras condições, os processos de *accountability* fornecem uma arena retórica para a luta de opiniões e propósitos, gerando suspeita, confronto e desintegração, e dividindo uma população de uma forma que não segue as linhas divisórias entre principal e agente.

Tratar a qualidade epistemológica, os critérios normativos, as distribuições de poder, o fazer sentido e a formação de identidade como endógeno à política e aos processos de *accountability* dificulta a análise de como as ordens políticas afetam os processos de *accountability* e como a *accountability* efetiva é alcançada na prática. O desafio inclui determinar quais instituições de *accountability* permitem às democracias lidar com demandas múltiplas, contestadas e dinâmicas de *accountability* e quais as tornam sem uma força genuína. Como, então, as ordens políticas afetam a forma em que as instituições de *accountability* agem e mudam, e por que existem diversas necessidades percebidas para convocar os atores a prestar contas?

## **Instituições de *accountability* em ação**

As abordagens principal-agente pressupõem que os *principals* sabem quais instituições tendem a melhorar e dificultar a *accountability* e que eles podem escolher as instituições desejadas. Uma abordagem institucional sustenta que, sob certas condições, as instituições têm efeitos esperados e desejados e que são delineados e reformados deliberadamente. No entanto, as instituições são instrumentos imperfeitos. Elas afetam, mas não determinam o comportamento e os resultados. Elas são construções humanas, mas não podem ser facilmente projetadas e reformadas à vontade. Se as instituições sempre determinassem o desempenho de maneira perfeita e compreensível e se pudessem ser deliberadamente moldadas, exigir a prestação de contas, fornecer, avaliar e sancionar as ações governamentais teria menos

importância política. Instituições imperfeitas, no entanto, afetam a *accountability*, influenciando a liberdade de ação dos agentes. Elas tornam mais ou menos provável que os mandatos sejam ultrapassados e que o poder seja mal utilizado e, portanto, afetem a necessidade de monitorar, avaliar e sancionar os agentes. Elas também ajudam as democracias a desenvolver práticas que permitam lidar com a ambiguidade e o conflito não resolvido.

### **A importância variável da *accountability***

Convocar alguém a prestar contas exige que o ator tenha alguma liberdade de ação que possa ser utilizada ou mal utilizada, julgada por algum padrão normativo predeterminado. O uso indevido do poder é menos provável quando as instituições funcionam assim:

A conformidade é garantida por meio de controles externos de estruturas de oportunidades e incentivos, de modo que a utilidade esperada de cumprir é sempre maior do que não obedecer.

O controle recíproco é estabelecido por meio da separação vertical ou horizontal de poder e perícia, pesos e contrapesos.

A congruência em normas, entendimentos e expectativas de papéis é alcançada por meio do recrutamento. O comportamento confiável e competente é garantido pela seleção e remoção de atores com certas características (por exemplo, membros de um partido ou profissão específica) para o cargo.

A concordância é alcançada por meio da ação comunicativa e da descoberta recíproca de validade normativa e do melhor argumento, por meio da deliberação entre as partes inicialmente discordantes.

O autocontrole é alcançado através da socialização, internalização, formação de hábito e de caráter, fazendo com que as normas e códigos de conduta apropriados sejam compreendidos e respeitados.



Os recursos disponíveis possibilitam seguir ditames comportamentais e proibições.

Se tais processos fossem perfeitos, não haveria liberdade de ação, nem motivo para estudar as relações de *accountability*. A *accountability* seria limitada a detectar mal-entendidos, incompetência e atos criminosos. No entanto, as afirmações sobre déficits de *accountability* e desilusão com formas tradicionais da democracia representativa sugerem que a prática está longe de ser perfeita.

### **Processos imperfeitos e contestados**

A narrativa preferida da democracia representativa dá prioridade à *accountability* através de mecanismos eleitorais. Os debates na sociedade civil e no espaço público são veículos para a formação da vontade. Os atores são discursivamente responsáveis uns pelos outros em um fórum aberto e devem acatar a força do melhor argumento. A regra popular e a autêntica vontade soberana do povo são expressas, implementadas e aplicadas através de eleições livres e competitivas (PRZEWORSKI *et al.*, 1999; Goodin, 2008, p. 178). Um exemplo disso é o parlamentarismo, que é retratado como uma cadeia de relações diádicas (STRØM, 2000; STRØM *et al.*, 2003). Eleições competitivas e livres legitimam a *accountability* hierárquica ao povo soberano, ao parlamento, à lei e aos líderes. Os partidos políticos estruturam programas e conflitos. As campanhas informam as alternativas e convidam a discussões sobre compreensão causal e padrões normativos. Uma assembleia representativa promulga leis, delega autoridade a uma hierarquia de funcionários públicos não eleitos e os responsabiliza. As leis são preparadas e implementadas por um Executivo responsável perante a Legislatura, que pode demitir governos e ministros individualmente. A administração pública é responsabilizada por meio de uma hierarquia política e administrativa, e as burocracias (weberianas) fornecem incentivos em termos de carreiras vitalícias e de socialização nos deveres do cargo. Os tribunais independentes fazem com que as leis sejam cumpridas e

há a *accountability* legal às constituições e tribunais. Uma variedade de entidades auxiliares realiza pesquisas e fornece informações. O setor público é responsabilizado em nome dos códigos de conduta institucionais e profissionais, através de acordos corporativistas, mecanismos de mercado e concorrência.

Os problemas dessa questão são bem conhecidos. Cidadãos não esclarecidos e desmotivados, sem preferências claras, consistentes e estáveis, não são capazes de atribuir responsabilidade e convocar os detentores de poder a prestar contas. A comunicação política através da mídia tradicional e das novas mídias sociais desinforma a opinião pública e inibe o pensamento racional e a inteligência coletiva, dando prioridade a escândalos e “celebridades”. Os líderes enviam sinais ambíguos e inconsistentes, e as tarefas e recursos dos agentes não combinam. Linhas pouco claras entre os líderes e a oposição e uma cultura de comprometimento tornam a *accountability* ambígua e incerta. Os poderosos burocratas, tecnocratas e interesses organizados estão mais preocupados com seus próprios interesses do que com o bem comum.

Nas últimas décadas, as democracias representativas têm enfrentado críticas massivas e demandas por melhor *accountability* e controle. Uma cultura de suspeita gerou uma “explosão de auditoria” (POWER, 1994), e as reformas de despolitização desvalorizaram o papel da *accountability* eleitoral, do controle popular e da igualdade política. O resultado é que os processos eleitorais e legislativos, e a *accountability* ministerial e hierárquico-administrativa não são mais dominantes (MAIR, 2007). As formas não hierárquicas de governança são importantes, mesmo que não tenham substituído a responsabilidade eleitoral-legislativa-ministerial (SCHILLEMANS, 2008). Existem tensões entre representação e *accountability*, dificultando a otimização simultânea de ambas através das mesmas instituições (LORD; POLLAK, 2010, p. 978-979). O desempenho do setor público é concebido em termos da produção eficiente de serviços e da escolha do consumidor, e afirma-se que os boletins

quantificáveis melhoram o desempenho e o controle (GORMLEY; WEIMER, 1999). No entanto, a multiplicidade de relações de *accountability* horizontais gera problemas próprios (MICHELS; MEIJER, 2008) e a evidência empírica de melhor desempenho é inconclusiva (LÆGREID; VERHOEST, 2010). As prestações de contas, no entanto, produziram um número crescente de controladores. Mais recursos são utilizados para auditar do que para realizar o trabalho em serviços públicos e políticas públicas, gerando reclamações de sobrecarga de *accountability* e de que os relatórios não estão sendo lidos ou acompanhados (DUBNICK, 2005).

Algumas lições podem ser aprendidas a partir de regimes instáveis, de multinível e multicentrados, como a UE, um regime sem “pessoas” unitárias e estáveis; reivindicações conflitantes em relação aos desejos, interesses e necessidades dos cidadãos; doutrinas normativas contestadas; e instituições interdependentes, mas parcialmente autônomas, pouco ligadas à opinião pública, representantes eleitos e superiores hierárquicos. Há crítica de elos fracos entre o PE e os cidadãos, e da modesta posição do PE e dos parlamentos dos Estados membros, bem como da falta de transparência e *accountability* do Conselho Europeu. Negociar em rede cria um problema de *accountability*, dificultando a identificação de quem foi influente e de quem deve ser responsabilizado. Instituições “tutoras” poderosas, como a CE, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Banco Central Europeu, estão protegidas contra o controle popular direto, o que dificulta que prestem contas. Há contestação sobre que jurisdição os diferentes níveis de governo, instituições e atores devem ter. Não está claro quem pode, legitimamente, convocar quem deve explicar o quê, quem controla os incentivos e informações relevantes e quais critérios normativos e entendimentos causais devem ter prioridade. Convocar alguém para prestar contas, interpretar, avaliar e sancionar ações exige reunir recursos de várias instituições e atores (MAGNETTE, 2000; BUSUIOC, 2010). Além disso, existe a percepção de déficits e sobrecargas simultâneas de *accountability*.

Por exemplo, a CE tornou-se mais responsável horizontalmente perante outras instituições da UE, porém menos perante os cidadãos da UE. Como resultado, a CE se vê sobrecarregada com demandas de *accountability*, enquanto aos olhos do público isso é incompreensível e merece um escrutínio público mais próximo (WILLE, 2010, p. 83-5). Se a UE é vista como tendo um déficit de *accountability*, isso depende dos padrões utilizados e da política defendida (MAJONE, 1998). As propostas para responsabilizar a UE se baseiam em diferentes concepções de sua natureza, finalidade e futuro desejado e têm variado entre aqueles que veem a UE alternativamente como uma entidade intergovernamental, supranacional ou reguladora (FISHER, 2004; BOVENS, 2007; HARLOW; RAWLINGS, 2007; BOVENS *et al.*, 2010, p. 180, 189).

Uma interpretação é que a UE é construída para ser salvaguardada contra a democracia representativa, esquivando-se das restrições dos eleitores, de eleições, de partidos e do governo majoritário, e, como consequência, seu sistema de governo carece de formas convencionais de *accountability* democrática. A UE é vista como uma solução para as incapacidades da democracia popular nos Estados-membros, e a democracia na União não pode ser obtida modelando-a nas instituições do Estado-nação. As alternativas são mudar as instituições europeias ou concepções tradicionais de democracia, legitimidade e *accountability*. A UE pode estar gerando uma nova convenção, com um papel menor para a participação dos cidadãos e a política partidária, de modo que o desengajamento popular e a tecnologia façam parte de uma tendência na qual a democracia se transforma (MAIR, 2007).

Um novo tipo de *accountability* e legitimidade está então se desenvolvendo, equilibrando a autonomia e a *accountability* de forma diferente do parlamentarismo e das hierarquias clássicas e, portanto, exigindo novos modelos. Por exemplo, o Banco Central Europeu tem uma autonomia sem precedentes. Ainda assim, existem arranjos emergentes de controle parlamentar através de uma variedade de ligações institucionais, práticas e formas de cooperação entre o

banco e as autoridades políticas (MAGNETTE, 2000). Observações semelhantes foram feitas em estudos de agências europeias (BUSUIOC, 2010), e a “poliarquia deliberativa direta” assume que as contas não são validadas por processos padrão de democracia representativa, cumprimento de regras e de um mandato claro. Não existe um único centro de autoridade. Em vez disso, a *accountability* é dinâmica e recíproca e os argumentos são deliberadamente usados para desestabilizar as práticas estabelecidas (SABEL; ZEITLIN, 2010).

Em resumo, a UE ilustra que as democracias podem usar uma variedade de processos de *accountability* imperfeitos que não garantem uma adaptação eficiente à opinião popular. Os processos aparecem em muitas combinações mutáveis, e como eles funcionam, interagem e mudam ainda não é bem compreendido. Um desafio para estudos futuros é explorar fricções nos processos de *accountability*, mas está além do escopo deste capítulo identificar fricções relevantes nos diversos mecanismos e explicitar como diferentes regimes de *accountability* podem afetar o caráter e a qualidade da *accountability*. Outro desafio é explorar processos através dos quais as democracias possam lidar com a persistência de conflitos não resolvidos sobre demandas de *accountability*.

### **Conflito não solucionado**

Nas democracias, as prestações de contas geralmente são criadas quando relatos conflitantes colidem. As democracias enfrentam padrões normativos e entendimentos causais inconsistentes, e há advertências contra a tentativa de acomodar demandas de *accountability* que possam ser irreconciliáveis. O “Transtorno de *accountability* múltipla” refere-se ao mau funcionamento resultante das tentativas de atender a muitas expectativas conflitantes (KOPPELL, 2005).

Uma alternativa à resolução de conflitos autoritária é considerar como as democracias vivem na prática com conflitos não resolvidos, incluindo concepções concorrentes de *accountability*.

Uma abordagem institucional sustenta que os atores racionalmente limitados estão procurando soluções satisfatórias, não ótimas, baseadas em ordens de preferência coerentes e estáveis. Em uma democracia, instituições parcialmente autônomas são organizadas em torno de uma variedade de preocupações, e há instituições que devem proteger a liberdade de expressão, a oposição legítima, os tribunais independentes e os auditores, uma sociedade civil ativa, a imprensa livre e a pesquisa acadêmica, disponibilizando mecanismos concorrentes para testes, coleta, autorização e rejeição de contas. Sob algumas condições, os processos de *accountability* provavelmente são específicos da instituição. Sob outras condições, eles provavelmente envolverão a interação de várias instituições. Em regimes estabelecidos e situações bem compreendidas confrontadas repetidamente, é provável que os processos de *accountability* ocorram em ambientes institucionais paralelos, relativamente autônomos. Os processos são incrementais e específicos da instituição. Eles são fortemente influenciados pela história, organização e dinâmica da instituição, mas operam à sombra de uma compreensão básica da ordem política. Existem relações de *accountability* diádicas coexistentes, rotinas, procedimentos operacionais padronizados, autocontrole e despolitização. Existe a racionalidade local, onde diferentes instituições definem *accountability* e responsabilizam diferentes tipos de atores por coisas diferentes e de acordo com diferentes padrões normativos. Há também atenção sequencial às reclamações, e as demandas por coordenação são amortecidas por atenção limitada e recursos escassos. As interpretações e respostas são inicialmente baseadas em rotinas existentes, mas a flexibilidade reduzida e as crises de desempenho podem iniciar uma busca por novas alternativas e pode haver adaptações mesmo no nível de propósitos (CYERT; MARCH, 1963).

Em regimes desestabilizados e situações sem precedentes, é provável que haja mais demandas por comportamento coordenado, e processos de *accountability* se desenvolvam em uma interação dinâmica entre

níveis de governança e entre esferas institucionais. Como será discutido em mais detalhes no Capítulo 4, quando a experiência oferece pouca orientação causal, a compreensão é pequena, os critérios normativos estão em conflito e o controle é incerto – pode haver gestão da imagem e comportamento de vergonha e culpa. Mas também pode haver o comportamento simbólico unificador e a criação de sentido. Com o tempo, as instituições podem aprender seu lugar na ordem.

Teorizar a *accountability* também requer um reexame do lugar onde ocorre o conflito não resolvido. Geralmente, considera-se que a resolução de conflitos esteja localizada na política eleitoral, com representantes eleitos como atores-chave. Estudos empíricos, no entanto, chamam atenção novamente para um setor público de larga escala, formalmente organizado, profissionalizado e parcialmente autônomo. Uma teoria da administração pública significa uma teoria da política (GAUS, 1950, p. 168), tornando problemáticas as dicotomias como fins-meios e política-administração. A administração pública e outros executivos não eleitos estão envolvidos na assessoria, interpretação, implementação e cumprimento de políticas. Eles têm liberdade de ação e relações múltiplas com o eleitorado (EGEBERG, 2006; LÆGREID; VERHOEST, 2010; PETERS; PIERRE, 2012), e o desafio é examinar a complementaridade de papéis administrativos distintos e a possibilidade de usurpação do poder (SVARA, 1999).

A maioria das questões e as premissas que guiam o comportamento administrativo nunca chegam à atenção dos políticos eleitos e dos cidadãos, e a retórica política de mobilizar apoio nem sempre é adequada para fazer com que os programas funcionem bem (BARTH, 1993, p. 176-7; KLINGER *et al.*, 2001, p. 136-137). Os administradores têm que decifrar decisões políticas e documentos legais e desenvolver soluções práticas e viáveis. Eles não são considerados responsáveis somente como uma ferramenta para os líderes eleitos. Eles estão expostos a uma variedade de pressões, e a legitimidade

da administração pública depende de sua capacidade de conciliar premissas contraditórias e responsabilizações conflitantes com vários princípios em situações específicas. Atender às premissas políticas e administrativas sempre foi responsabilidade dos administradores. Acrescentar o pensamento e o controle de mercado por consumidores individuais, no entanto, complicou mais as coisas. As pré-condições para a perfeita concorrência de mercado raramente são encontradas no setor público, e as relações de *accountability* tripartite entre as lógicas da política, a administração e os mercados se mostraram difíceis de serem conciliadas (KLINGER *et al.*, 2001).

### **Situações emergentes, equilíbrios cambiantes**

A UE, como um regime instável com ordens coexistentes e sem uma visão compartilhada de como a *accountability* deve ser organizada e legitimada, fornece vários exemplos de prática em evolução que são explicados, justificados e teorizados *a posteriori*. A União tem se preocupado em como os códigos de conduta podem contribuir para a *accountability*, a responsabilidade e a integridade. Ainda assim, não há regime ou cultura que garanta a *accountability* de dirigentes a um eleitorado europeu. Uma alegação padrão é que a eficiência funcional e a economia são priorizadas em detrimento da *accountability* democrática. Consistentemente com as tradições continentais, a UE tem grande confiança em instituições jurídicas formais. No entanto, depois de terem sido formalmente estabelecidas, as instituições e suas práticas evoluíram gradativamente por meio de uma luta mais ou menos coordenada por atenção, recursos e apoio, e à frente de visões políticas e teorias acadêmicas. Os processos de delegação e *accountability* se desenvolveram em paralelo e, em parte, informais e independentes entre si durante as “épocas de normalidade”. As crises de desempenho geraram demandas por coordenação e melhor *accountability*.

Por exemplo, as instituições legais, as redes e a cultura surgiram através da interação entre o Tribunal de Justiça da União Europeia,



tribunais nacionais e a atividade jurídica. Processos semelhantes ocorreram entre as agências europeias (BUSUIOC, 2010; Busuioc *et al.*, 2011) e entre os ouvidores, como parte da construção de uma identidade institucional, conquistando aceitação para o cargo e construindo uma rede profissional por toda a Europa (CURTIN, 2007; HARLOW; RAWLINGS, 2007; BOVENS *et al.*, 2010). O Tribunal de Contas Europeu, desde a sua criação em 1977 até se tornar “uma instituição plena” em 1993, tinha dificuldades em desenvolver uma identidade institucional como guardiã da boa gestão financeira e obter a atenção dos poderes executivos da UE. A contestação e a resistência surgiram antes de uma capacidade de ação institucional ser construída e o tribunal conseguiu afirmar seu papel como centro em uma matriz de *accountability* financeira. Como parte de processos mais amplos de fortalecimento institucional na UE, o tribunal gradativamente conquistou confiança e foi aceito no meio político-administrativo. Isso foi ajudado pelo poder crescente da União, orçamentos maiores, mais contribuintes líquidos para o orçamento da UE, ampla cobertura midiática de fraudes e escândalos e o apoio do PE. A reconfiguração da *accountability* envolveu o fortalecimento institucional, mudanças nas relações interinstitucionais e mudanças na cultura da boa gestão financeira (LAFFAN, 2003).

A política de coesão da UE registrou uma explosão de auditoria como resultado do programa de reforma administrativa da CE de 2000, desencadeado por escândalos de gestão financeira e perda de legitimidade. No entanto, embora o objetivo fosse obter um melhor desempenho das políticas, a atenção concentrou-se mais na conformidade e práticas contábeis tradicionais relacionadas à legalidade, regularidade e detecção de erros, fraude e corrupção do que em aprender e descobrir como o desempenho poderia ser melhorado. Houve reclamações quanto à quantidade, intensidade, redundância, ineficiência e sobreposição de auditorias, desviando a atenção dos resultados, asfixiando a assunção de riscos e a inovação e gerando decepção e desconfiança. Os recursos e o poder foram redistribuídos em favor de controladores e não daqueles que

implementam políticas de coesão. Novas práticas e regimes de auditoria foram sobrepostos aos antigos (MENDEZ; BACHTLER, 2011).

## **Conclusões preliminares e questões não decididas**

Este capítulo explorou a base organizacional da *accountability* democrática e como as propriedades de uma ordem política afetam os processos de *accountability*. A teoria democrática requer uma teoria de *accountability*, mas tal teoria não está disponível. Uma abordagem institucional da *accountability* tem sido oferecida como ponto de partida para a compreensão de regimes de *accountability* com múltiplas instituições, atores, relações, processos, critérios e demandas e como eles são afetados e, por sua vez, afetam a ordem política e a mudança ordenada. Um dos objetivos deste capítulo foi dar um passo modesto em direção à compreensão de áreas de aplicação de abordagens concorrentes.

Muito se sabe sobre relações e processos de *accountability* específicos em comunidades estabelecidas e situações conhecidas. Pouco se sabe sobre a interação entre múltiplas afirmações de *accountability* em regimes instáveis e situações desconhecidas. As combinações complexas de instituições de *accountability* em democracias contemporâneas são difíceis de capturar em algumas categorias padronizadas, e, em estudos empíricos, a complexidade é frequentemente reduzida ao se estudar um único regime, área, instituição ou mecanismo, em vez de tentar teorizar a interdependência, interação e dinâmica de múltiplas responsabilizações. A complexidade também é reduzida ao se privilegiar o canal eleitoral – uma única cadeia legal e formal dominante de relações diádicas ou um sistema de equilíbrio de pesos e contrapesos – como um mecanismo para garantir a *accountability*. A teorização da *accountability*, no entanto, requer compreender as ordens mistas caracterizadas por combinações complexas, coexistentes e contestadas de relações e processos

múltiplos de *accountability*, construindo a conformidade e o controle, a qualidade epistemológica, os padrões normativos, a distribuição de poder, a tomada de sentido e a identidade. A *accountability* democrática é um processo contínuo e aberto. A *accountability* nunca é perfeitamente institucionalizada, preenchida ou estática, e é improvável que as concepções históricas e não contextuais de *accountability* sejam frutíferas. No entanto, tentativas de teorizar como as democracias lidam com demandas de *accountability* contestadas e dinâmicas envolvem um dilema. Tornar a maioria dos aspectos de *accountability* exógena à política e a processos de *accountability* é provável que leve a ganhos em elegância formal e perdas em relevância. Tornar a maioria dos aspectos endógenos provavelmente terá o efeito oposto. Enquanto todas as abordagens precisam tomar algo como estabelecido, eu defendo que as abordagens principal-agente/conformidade-controle são baseadas em um número inaceitável de suposições não examinadas que reduzem sua área de aplicação. No entanto, também argumento que as abordagens baseadas em suposições diferentes tendem a ser complementares e não mutuamente exclusivas. Os teóricos precisam reconciliar ideias concorrentes e considerar quais são seus pontos fortes e fracos e especificar as circunstâncias sob as quais estruturas e processos institucionais diferentes tendem a fomentar ou impedir a *accountability* efetiva. Por exemplo, abordagens dominantes principal-agente são mais provavelmente aplicáveis (a) em regimes estabelecidos, situações de rotina e em uma perspectiva de curto prazo; (b) em políticas com um centro soberano de autoridade e poder, recrutamento e reorganização controladores, ou um único conjunto dominante de princípios normativos e organizacionais; (c) em regimes em que a conformidade e o controle estão acima de outras preocupações e a autoridade legal formal é mais importante do que instituições e práticas vivas; ou (d) em ambientes em que os controles externos de atores são dominantes. As abordagens principal-agente são menos aplicáveis em regimes instáveis, em situações desconhecidas e em uma perspectiva de longo prazo e em ordens mistas, de multinível e

multicêntricas, caracterizadas por instituições e redes parcialmente autônomas que vivem em sociedades heterogêneas e pluralistas. Em tais contextos, nenhum processo é suficiente para garantir a *accountability* e suas combinações e inter-relações são difíceis de entender e avaliar tanto pelos cidadãos quanto pelos teóricos.

Assim sendo, os que aspiram a criar teorias têm algum caminho a percorrer antes que as relações e processos de *accountability* sejam bem compreendidos. Há muitas questões não resolvidas, e teorizar exige um repertório de concepções de instituições de *accountability*: como elas são organizadas, como funcionam, que efeitos têm e como mudam. A teorização também requer um repertório de ideias sobre os atores e como as instituições trabalham com os atores. As abordagens principal-agente geralmente pressupõem que a *accountability* efetiva é assegurada por estruturas de incentivo, regulando e agregando preferências individuais competitivas. Se os incentivos estiverem corretos, a *accountability* é alcançada independentemente dos motivos dos indivíduos. Uma abordagem institucional sustenta que controles e incentivos externos não são suficientes em cenários complexos e dinâmicos, e chama a atenção para processos de socialização, internalização, identificação e criação de hábitos que fazem com que os atores aceitem códigos de conduta que especifiquem como legítimo o comportamento apropriado de diferentes papéis em diferentes situações. Uma complicação é que, enquanto o *zoon politikon* antigo era considerado como identificado com a cidade-estado e com um sentido de obrigações para com sua comunidade política, vendo a autoridade e o dever de obedecer como estado natural das coisas (KLOSKO, 2011), as democracias contemporâneas são caracterizadas por uma pluralidade de reivindicações de lealdade e uma possível perda de concepções compartilhadas de comportamento e dever adequados. A questão é se a *accountability* efetiva requer democratas, cidadãos e funcionários que internalizaram e se habituaram a um *ethos* cívico democrático. Se assim for, em que ambientes institucionais tais disposições

cívicas são adquiridas e qual a contribuição dos processos de *accountability*? O princípio democrático de que qualquer pessoa que exerça o poder deve, em última análise, prestar contas às pessoas sobre como o poder é usado não foi implantado de forma consistente (MARCH; OLSEN, 1995, p. 150-153). Portanto, a ênfase convencional no canal eleitoral tem que ser complementada por um exame renovado dos papéis democráticos dos controladores e dos cidadãos.

## **O papel dos controladores**

Embora as concepções de *accountability* tenham passado a depender mais de instituições de controle não majoritárias (THATCHER; STONE SWEET, 2002), a delegação a entidades não majoritárias trouxe problemas. Autonomia não implica completa liberdade individual, mas sim agir de acordo com uma identidade institucional e um *ethos*. Um profissional deve agir com base no que é aceito como melhor julgamento profissional. No entanto, o autocontrole e os pesos e contrapesos entre controladores foram avaliados como democraticamente inadequados e, sem uma reinvenção da *accountability*, espera-se que a atual onda de delegações gere novas demandas de reforma por parte dos cidadãos e seus representantes (GILMOUR; JENSEN, 1998). Mais uma vez, as democracias enfrentam questões sobre que tipo de *accountability* requer a responsabilidade democrática. Quem e o que deve ser isolado da *accountability* política e por quais razões? Quais as relações adequadas de *accountability* entre instituições majoritárias e não majoritárias e cidadãos? Sob quais condições pode-se confiar que instituições e atores tecnocráticos agem de forma autônoma, e quem controla os controladores?

Por exemplo, os tribunais, geralmente vistos como o ramo menos perigoso do governo, são frequentemente retratados como controladores da democracia e dos direitos individuais. Ainda assim, o poder e a *accountability* dos tribunais e juízes têm sido

reprovados, pois o ativismo judicial fortaleceu sua posição frente às legislaturas e aos executivos. Possivelmente, tem havido um golpe de Estado jurídico na UE, onde os tribunais transformaram os fundamentos normativos do sistema legal de forma fundamental através do processo constitucional de criação de leis (STONE SWEET, 2007, p. 915). As instituições de auditoria suprema veem a independência como fundamental para o bom desempenho de suas tarefas. Eles se descrevem como trabalhando de acordo com a prática costumeira de auditoria, como controladores da boa gestão financeira e do interesse público, e não como agentes de um principal específico. No entanto, um estudo das instituições superiores de auditoria na Finlândia, França, Suécia, Reino Unido e UE mostra que eles percebem seus papéis de forma diferente. Eles usam estratégias diferentes para se explicar. Alguns usam uma linguagem gerencial, outros, uma linguagem constitucional. Não usam os mesmos instrumentos e padrões para explicar e justificar seu próprio desempenho, nem fornecem as mesmas informações sobre sua própria qualidade e efetividade, como eles exigem e usam para avaliar as instituições que auditam (POLLITT; SUMMA, 1997).

## **O papel dos cidadãos**

A capacidade questionável dos cidadãos de responsabilizar os governantes é um tema importante na teoria democrática. Atualmente, há demandas por mais transparência e participação direta dos cidadãos, e a erosão da confiança nas autoridades tem sido interpretada como um sinal de maturidade política democrática (DOGAN, 2005, p. 46). Um programa institucional atende às capacidades dos cidadãos e também coloca questões sobre as responsabilidades dos cidadãos em relação à comunidade em geral como a principal fonte de poder e fundamento da democracia representativa. A antiga ideia de que um cidadão é responsável perante os cidadãos pelo seu desempenho como cidadão é estranha às democracias modernas (BOROWIAK, 2011, p. 93, 97). No entanto, um povo que reivindica o direito soberano de não prestar contas a ninguém, a combinação de poder do cidadão

com sua isenção da *accountability*, mascara a contribuição dos cidadãos comuns aos sucessos e fracassos democráticos, e introduz uma irresponsabilidade inaceitável no governo democrático (MARCH; OLSEN, 1995, p. 153).

Para a teoria normativa, a questão é quais responsabilidades os agentes éticos devem ter em sua comunidade (GOODIN, 2008, p. 58). Uma agenda institucional chama a atenção para os ideais normativos que os cidadãos realmente priorizam e como os ideais democráticos são eventualmente internalizados e praticados em diferentes ambientes institucionais. Está em jogo se a cidadania é primariamente vista como portadora de direitos e consumidora de serviços públicos, ou se implica a adesão a códigos comportamentais socialmente validados e individualmente internalizados, como o fato de pertencer a uma profissão implica lealdade aos códigos profissionais. Isto é, se os cidadãos se veem como membros responsáveis de uma comunidade política, responsáveis entre si pela participação na vida política e cívica, mantendo-se informados, não fazendo exigências inatingíveis e aceitando deveres para o bem-estar de outros cidadãos, incluindo os vulneráveis que não podem proteger a si mesmos.

Em resumo, a teoria da *accountability* tem que examinar como as ordens estabelecidas e não estabelecidas, integradas de diferentes maneiras, proporcionam diferentes estruturas de acesso e papéis para os cidadãos e afetam o que representam os processos de *accountability*. Da mesma forma, a teoria da *accountability* tem que examinar como os processos de *accountability*, por sua vez, afetam a ordem política e a mudança ordenada – como podem tomar a forma de rotinas institucionalizadas de manutenção de ordem ou políticas transformadoras da ordem.

# 3

## Processos de *accountability* mantenedores da ordem e transformadores da ordem

### Accountability e mudança da ordem

Os regimes de *accountability* fazem parte do arranjo institucional de uma democracia para preservação da ordem e para assegurar a continuidade, bem como para a criação de dinâmicas e assegurar uma mudança ordenada. Os processos de *accountability* podem envolver processos de manutenção da ordem e de transformação da ordem (EISENSTADT, 1995, p. 306). Eles podem ser regidos por rotinas de manutenção da ordem e políticas transformadoras da ordem (Capítulo 1). Alguns regimes, setores de políticas e períodos de tempo são caracterizados por rotinas de *accountability* e uma cultura habitual. A *accountability* é apresentada em uma linguagem técnica neutra de eficiência e desempenho. Outros regimes, setores de políticas e períodos de tempo são caracterizados por processos de *accountability* envolvendo reavaliação, contestações políticas e reformas dos termos da ordem política.

Sendo assim, este capítulo explora como os processos de *accountability*, condicionados pelas variadas e inconstantes ordens políticas e regimes de *accountability*, afetam os futuros termos da ordem política e da mudança. Estou especialmente interessado nas condições sob as quais demandas de *accountability* com um potencial transformador da ordem são ativadas e como diferentes



ordens políticas e regimes de *accountability* abrem o caminho para diferentes formas de participação popular, problemas e soluções, tornando mais ou menos prováveis os processos de *accountability* para a manutenção da ordem e transformação da ordem.

As ideias de processos de manutenção da ordem e de transformação da ordem diferem quando se trata de pressupostos sobre o que é exógeno e endógeno à política democrática e processos de *accountability*. Há reivindicações conflitantes sobre o que está envolvido em exigir, interpretar, avaliar e prestar contas, quais são as instituições de *accountability* eficazes, como os regimes de *accountability* emergem e mudam, e que efeitos eles têm. De acordo com uma visão, os processos de *accountability* fazem parte da vigilância, apoio ou fortalecimento de uma ordem política estabelecida. Os principais desafios são compreender os processos pelos quais a *accountability* é, ou pode ser, realizada, descobrir erros, punir agentes indisciplinados e restaurar a ordem. Exemplos incluem investigações sobre se os fundos públicos foram gastos conforme previsto, se as leis foram seguidas e se os poderes foram mal utilizados. Segundo outro ponto de vista, os processos de *accountability* contribuem para a reavaliação e reconstrução das ordens políticas e dos regimes. Os processos de *accountability* fazem parte de estabelecer a ordem onde ela não existe. Ou de contestar, reformar ou substituir uma ordem existente e suas crenças, padrões ético-morais institucionalizados e relações de poder.

Essas duas formas de entender os processos de *accountability* não são mutuamente excludentes. Ambas são relevantes para dar sentido à *accountability* democrática. Estão em causa seu âmbito e como uma abordagem pode ser mais ou menos importante em regimes específicos, setores de políticas e períodos de tempo. A primeira é, por exemplo, provavelmente mais útil em tempos normais e em ordens políticas estáveis com instituições bem arraigadas. A segunda provavelmente é mais útil para entender os regimes instáveis e emergentes e tempos de exceção.

Conforme observado no Capítulo 1, existe vasta literatura sobre processos de *accountability* de manutenção da ordem: a efetividade ou deficiências dos regimes de *accountability* quando se trata de monitorar e controlar agentes, detectar e prevenir o não cumprimento, atingir propósitos predeterminados e manter a ordem. Menos atenção tem sido dada aos processos de *accountability* transformadores da ordem, além da ideia de que alguma autoridade ou princípio predeterminado aprende com a experiência e redesenha deliberadamente arranjos institucionais para melhorar a *accountability* e alcançar melhores resultados sólidos, conforme definido pelo principal. A literatura predominante sobre *accountability* tem mostrado apenas um modesto interesse em como os processos de *accountability* nas democracias modernas envolvem uma busca e luta por definições de ordens políticas legítimas. Isto é, como os processos de *accountability* podem contribuir para deslegitimar e desinstitucionalizar arranjos institucionais existentes e identidades políticas, e para legitimar e institucionalizar novos arranjos.

Em resumo, pouco se escreveu sobre os efeitos que os processos de *accountability* têm sobre a dinâmica das ordens políticas e das condições para uma mudança ordenada. Tem havido um interesse limitado em como os processos de *accountability* podem fazer parte dos mecanismos pelos quais as comunidades políticas desenvolvem, aceitam, aplicam e alteram princípios normativos para a distribuição, uso e controle apropriados de poderes e competências de ação. Da mesma forma, tem havido pouca atenção em como os processos de *accountability* afetam como as comunidades políticas se desenvolvem, aceitam, aplicam e mudam critérios normativos para avaliar o que são identidades, papéis, comportamentos e resultados legítimos, e como desenvolvem ideias sobre o que são instituições eficazes para alcançar os resultados sólidos desejados.

Ao longo das últimas décadas, no entanto, tem havido uma crescente demanda por tornar representantes eleitos, governos e funcionários públicos responsáveis pela ordem e desenvolvimentos políticos, e reformas radicais têm sido defendidas (LERNER; TETLOCK, 1999; BOROWIAK,

2011; DUBNICK, 2011; FLINDERS, 2011; POLLITT; HUPE, 2011; BOVENS *et al.*, 2014; WRIGHT, 2015). Um exemplo são as recentes disputas ideológicas na Europa e em outros locais sobre o que é uma ordem política legítima e como equilibrar melhor a capacidade do governo de agir em problemas comuns e a capacidade de uma ordem política proteger a liberdade dos cidadãos contra a intervenção do governo.

Uma vez que a *accountability* e o consentimento dos governados são geralmente concebidos como pré-condição para o governo democrático legítimo, o descontentamento popular e as críticas pesadas às instituições e lideranças nas democracias representativas contemporâneas sugerem que os atuais regimes de *accountability* não funcionam satisfatoriamente. Os governantes parecem incapazes ou não querem antever o que os governados estão dispostos a aceitar. Ou eles não estão dispostos ou são incapazes de dar explicações e justificativas que os cidadãos considerem satisfatórias para o que fizeram e realizaram. A situação na Europa (e em outros lugares), portanto, convida a um reexame de como funciona a *accountability* democrática, os papéis variáveis e mutáveis dos cidadãos, representantes eleitos e funcionários não eleitos, e os efeitos que os processos de *accountability* têm na ordem política e na mudança.

## Uma estrutura possível

O objetivo deste capítulo é fornecer uma estrutura para pensar sobre os aspectos da manutenção da ordem e transformação da ordem dos processos de *accountability* como parte da questão mais ampla sobre de onde as ordens políticas e os regimes de *accountability* vêm, como são mantidos e como mudam. Dar sentido aos efeitos da *accountability* democrática na ordem política e na mudança ordenada apresenta dois desafios. O **primeiro** é analisar como funcionam os processos de *accountability* e com quais efeitos, quando eles são governados por rotinas institucionalizadas bem enraizadas. O **segundo** é analisar como os processos de *accountability* repercutem nas ordens políticas e nos regimes quando são regidos por processos políticos.

A *accountability* democrática envolve: (a) estabelecer fatos e atribuir causalidade e responsabilidade; (b) formular e aplicar padrões normativos para avaliar a conduta e as razões fornecidas para o comportamento e os resultados; e (c) criar e aplicar competências para exigir, interpretar e avaliar as ações e punir condutas e ações inadequadas do agente.

A abordagem centrada na instituição usada aqui pressupõe que o insucesso percebido do desempenho, o descontentamento e a contestação política são os impulsionadores da mudança não transformada em rotina. A incerteza sobre fatos e causalidade, padrões normativos ambíguos e contestados, e relações de poder pouco claras criam um espaço para interpretações e políticas de *accountability* conflitantes.

Os processos de *accountability* proporcionam oportunidades para nomear, desonrar e retirar a legitimidade, bem como para elogiar, justificar e legitimar instituições e atores. Às vezes, as controvérsias estão ligadas a eventos, decisões, atores ou instituições únicos, e não envolvem demandas por mudanças radicais nos termos da ordem. Outras vezes, há mobilização em torno de crises de confiança em ordens políticas ou regimes de *accountability*. A legitimidade democrática da ordem existente é ameaçada e os processos de *accountability* têm efeitos potencialmente transformadores da ordem. Estão em jogo como os poderes e responsabilidades devem ser organizados e exercidos e como a sucessão pacífica do poder e a coexistência civilizada devem ser asseguradas.

Pode ser feita uma distinção entre dois tipos de políticas de *accountability* (Capítulo 1). Por um lado, há uma política de *accountability* **dentro** de uma ordem estabelecida e um regime de *accountability* com relações de poder e expectativas de atuação razoavelmente estáveis, especificando o que se espera que diferentes atores façam e os padrões de boa conduta. Por outro lado, a política da *accountability* pode ser concebida

como estruturante e reestruturante de processos em contextos menos institucionalizados e em períodos de transformação. Elas contribuem para a conformação e reconformação da ordem política e regimes de *accountability* como parte da constituição e reconstituição de uma comunidade política e suas fronteiras, pertencimento e identidades, e de uma forma de governo. De acordo com essa última visão, a política de *accountability* é concebida como parte inerente do debate democrático e da luta pela ordem política e sua base cognitiva, normativa e de poder. Há um desafio das ideias sobre o que são os arranjos de *accountability*, quem tem direito de responsabilizar quem e o que conta como razões e raciocínios positivos. As ordens políticas, as instituições e os atores políticos podem ganhar ou perder legitimidade e apoio.

Como argumentado nos capítulos 1 e 2, uma abordagem institucional sustenta que a compreensão dos processos de *accountability* transformadores da ordem exige que afrouxemos várias suposições feitas pelas abordagens dominantes racionais sobre ator principal-agente em relação às instituições políticas, atores e mudança. Essa literatura normalmente leva em conta *principals* e agentes predeterminados, suas relações, interesses, recursos, lógicas de comportamento e linhas divisórias. Está claro quem pode (e deve) convocar quem a explicar o quê, de acordo com quais padrões normativos e por quê. A literatura se preocupa se os agentes predeterminados cumprem os mandatos e o comportamento autorizado, e com a eficácia dos regimes de *accountability* quando se trata de monitorar e controlar agentes, detectar e prevenir a não conformidade e atingir o objetivo público. Como resultado, a principal preocupação dessa literatura de manutenção da ordem é a base do conhecimento e a qualidade epistemológica da *accountability*: como os *principals* descobrem o que aconteceu e por quê; como eles entendem e aprendem com a experiência; como eles constroem e legitimam interpretações da verdade e ligações causais entre comportamento e eventos;

como eles atribuem responsabilidade, culpa e elogios; como eles descobrem se as coisas poderiam ter sido feitas de maneira diferente e possivelmente impõem sanções; e como redesenham os regimes de *accountability*.

Uma abordagem centrada na instituição pressupõe menos coisas como predeterminadas. Crenças cognitivas, padrões normativos e atores e suas relações, interesses, linhas divisórias e recursos são vistos como endógenos à política democrática e aos processos de *accountability*. As democracias modernas são regimes compostos com linhas de autoridade, poder, responsabilidade e *accountability* complicadas e dinâmicas. O grau e a forma de integração política e a institucionalização dos regimes de *accountability* são variáveis e mutáveis, e o desenho e a reforma institucionais deliberados são apenas um dos vários processos de mudança. Os atores podem ser *principals* em alguns ambientes institucionais e os agentes, em outros. Eles enfrentam e têm que acomodar demandas múltiplas e inconsistentes de uma variedade de fóruns entranhados em sociedades cada vez mais heterogêneas com poderosos interesses especiais. Entender os efeitos dos processos de *accountability* torna necessário ir além de quem toma decisões formais. A tomada de decisão é menos uma escolha individual e mais um processo social. Envolve tirar conclusões de fluxos complexos de premissas (SIMON, 1957, p. XII). Atribuir responsabilidade e *accountability* e criar sanções para comportamentos não autorizados requer conhecimento sobre quem forneceu as premissas, algo que muitas vezes é difícil de separar.

A natureza das demandas de *accountability* – e se são primariamente mantenedoras ou transformadoras da ordem – é afetada pela mudança de confiança no governo majoritário, no comando hierárquico, no Estado de direito, nos acordos de negociação corporativista, na meritocracia e nas decisões de especialistas e nos sistemas de mercados e de preços. Da mesma forma, a natureza das demandas de *accountability* e a importância relativa dos processos de *accountability*

e aspectos da manutenção da ordem e da transformação da ordem também são afetados pela confiança e mudança das variáveis e concepções do papel legítimo e autonomia dos cidadãos, dos representantes eleitos e de funcionários não eleitos. Explorar os efeitos dos processos de *accountability* requer uma compreensão de como as democracias organizam os cidadãos comuns (e outros atores) dentro e fora dos processos de *accountability* em diferentes ambientes institucionais e lhes atribuem diferentes papéis nos processos de *accountability*.

## Organizando a mudança

A *accountability* é um princípio para organizar as relações entre governantes e governados e constituir, manter e mudar uma comunidade política democrática e um governo. A democracia, governo do povo, é o princípio normativo dominante para organizar a distribuição, o exercício, o controle e a legitimação do poder nas chamadas “democracias” na linguagem cotidiana. Existe um amplo consenso de que as pessoas são a fonte fundamental do poder e da legitimidade – nas palavras de Madison, “a única fonte legítima de poder” (HAMILTON *et al.*, 1964, p. 117). A cidadania é a instituição chave do governo democrático, e as pessoas, como um conjunto de cidadãos livres e iguais, têm o direito de responsabilizar seus governantes. Tornar o governo e os funcionários públicos responsáveis é um ideal democrático e, até certo ponto, uma conquista. Os funcionários são obrigados a descrever, explicar e justificar a um fórum autorizado o que acontece e por quê. Uma ordem democrática legítima requer fortes instituições de *accountability* e controle com os dois atores exercendo poderes em nome do público e atores que afetam o bem público de forma significativa.

Porém, democracia, poder e *accountability* são conceitos escorregadios e em disputa. Eles oferecem alguma orientação, mas estão abertos a interpretações conflitantes de seu significado e suas implicações. Há também disputas sobre quais instituições

têm maior probabilidade de garantir uma *accountability* efetiva e qual é o papel apropriado dos cidadãos, dos representantes eleitos e dos funcionários não eleitos. Por exemplo, enquanto (quase) todos abraçam a democracia como um ideal, argumenta-se que o termo perdeu seu significado “em uma cacofonia de interpretações concorrentes”, e que há uma necessidade de reconsiderar o que os cidadãos esperam um do outro e o que significa conduzir-se democraticamente (HANSON, 1987, p. 86). Regimes chamados democráticos também diferem consideravelmente quando se trata de estruturas organizacionais que prescrevem onde poderes, autonomia, responsabilidade e *accountability* devem estar localizados. Estruturas hierárquicas, especializadas e de acesso aberto (COHEN *et al.*, 1972) incluem e excluem participantes e problemas de maneira diferente. Elas atribuem diferentes funções aos cidadãos comuns e afetam a probabilidade de demandas transformadoras da ordem.

### **Estrutura hierárquica e cidadãos como eleitores**

Uma estrutura hierárquica implica que os tomadores de decisão, as questões e as oportunidades de decisão sejam classificados de acordo com a importância, e que os atores e questões do alto escalão tenham acesso a decisões de alto nível. Uma narrativa preferida retrata o governo parlamentar como uma cadeia de relações hierárquicas diádicas de delegação e *accountability*. Votar em eleições livres e competitivas é o mecanismo central para autorizar os representantes a agir em nome da comunidade e responsabilizá-los perante os cidadãos. Os cidadãos delegam poder a uma assembleia representativa. Os representantes eleitos tomam decisões apoiadas pela coerção e também no que diz respeito aos termos da ordem política. A regra da maioria é um princípio fundamental. A *accountability* ao parlamento soberano é fornecida por meio de uma cadeia de comando e controle de cima para baixo, desde representantes eleitos até o governo, hierarquias ministeriais e administração pública.



Por exemplo, as abordagens principal-agente ao governo parlamentar fazem suposições sobre quem é responsável perante quem e para quê (STRØM, 2000; STRØM *et al.*, 2003; GAILMARD, 2014). A *accountability* é sobre fatos, causalidade e cumprimento de ordens, regras e finalidades. Governantes e governados predeterminados – *principals* e agentes – têm prioridades diferentes. Há assimetria de informação e o agente é o especialista. Os *principals* formulam mandatos, estabelecem padrões normativos e administram incentivos e coerção para induzir o comportamento desejável pelos agentes. Eles delegam poderes aos agentes e monitoram e avaliam seu desempenho. Eles também têm a capacidade de punir, disciplinar e corrigir a má conduta.

A ideia de que os seres humanos não são anjos e que, por isso, devem ser monitorados, controlados e convocados a prestar contas (HAMILTON *et al.*, 1964, p. 122-123), e que o poder do Estado é uma ameaça ao bem-estar dos cidadãos (GAILMARD, 2014; p. 93) e, portanto, requer pesos e contrapesos institucionais, onde a ambição age contra a ambição, tem profundas raízes históricas. Todos os atores são egoístas. A comunidade política é mantida por cálculos de utilidade individual incorporados em um contrato. No entanto, há uma cultura de desconfiança, preocupada com agentes que fogem de suas responsabilidades e riscos morais. As instituições são instrumentos para fazer com que agentes racionais e autônomos achem que vale a pena servir aos interesses do principal. Uma questão chave é como organizar regimes de *accountability* eficazes e que grau de autonomia do agente será útil para satisfazer as preferências do principal. A mudança institucional é o resultado da escolha estrutural (constitucional) pelos *principals*. As demandas de *accountability* transformadora da ordem são menos prováveis, na medida em que os mecanismos e hierarquias eleitorais funcionam mais de acordo com os ideais democráticos. As hierarquias, no entanto, têm capacidade e legitimidade limitadas nas democracias modernas e a mudança ordenada depende do funcionamento de uma variedade de estruturas especializadas que atribuem diferentes papéis aos cidadãos.

## Estrutura especializada e cidadãos com múltiplos papéis

Uma estrutura especializada implica que os participantes, questões e oportunidades de decisão com características específicas estejam ligados uns aos outros. Os cidadãos não apostam todas suas fichas numa coisa só (o parlamento). Os regimes são ordens compostas com uma ecologia complicada de regras e responsabilizações interconectadas e sobrepostas. Há uma especialização institucional, com diferentes missões, mandatos, identidades, bases de legitimidade e poderes. Várias instituições e profissões interdependentes, embora relativamente autônomas, parcialmente auto-organizadas e criativas, são validadas como legítimas guardiãs da razão, da verdade, da justiça e da equidade (MARCH; OLSEN, 1989, p. 170; OLSEN, 2009b). A maioria não pode reivindicar soberania e autoridade suprema. Há uma variedade de relações entre agentes especializados e fóruns que aplicam critérios normativos diferentes (BOVENS *et al.*, 2010). Os cidadãos são eleitores, bem como participantes diretos na formulação de políticas públicas, portadores de direitos, membros do júri, soldados, membros de partidos e organizações políticas, fregueses e clientes.

Essa narrativa tem afinidade com a democracia liberal-constitucional. O liberalismo é “a arte da separação” (WALZER, 1984) e uma história sobre os âmbitos existenciais governados por leis diferentes (WEBER, 1970, p. 123). As instituições surgiram gradativamente com origens e histórias separadas. Com o passar do tempo, compromissos e lutas foram codificados em arranjos de instituições que funcionam de acordo com princípios normativos e organizacionais e lógicas comportamentais diferentes. As experiências de como os poderes foram exercidos criaram a confiança popular na competência e integridade das instituições e dos atores. A reputação e a legitimidade de legislaturas, executivos, tribunais, administrações públicas, bancos centrais, especialistas, partidos políticos, interesses organizados, meios de comunicação de massa, empresas privadas e mercados

variam de acordo com a política e mudam com o tempo. O mesmo vale para a confiança pública dos cidadãos comuns e sua capacidade de se governar (FRIEDRICH, 1942). A autonomia pode ser incorporada em crenças normativas e causais compartilhadas ou no apoio de grupos poderosos na sociedade. A comunidade política pode estar baseada em um contrato programado ou em uma identidade compartilhada e lealdade a uma comunidade de história e de destino, incorporada a um pacto duradouro e a tradições compartilhadas. Em alguns âmbitos institucionais, espera-se que os atores sejam maximizadores da utilidade em benefício próprio; em outros, espera-se que sigam códigos de conduta institucionalizados e ajam com competência, integridade e imparcialidade. Existem vários processos de mudança institucional, que não são necessariamente sincronizados e coordenados.

Uma consequência disso é que os estudos de mudança da ordem e dos fundamentos institucionais de autonomia e *accountability* têm que ultrapassar questões sobre o nível de discricionariedade que os legisladores concedem, por exemplo, aos burocratas (HUBER; SHIPAN, 2002). Não basta estudar o ato legislativo que estabelece uma agência. Os que estudam a *accountability* democrática devem atentar para como as agências são transformadas, depois de formalmente fundadas, através de uma variedade de processos (SIMON, 1953; LAFFAN, 2003).

O governo democrático e a política têm competido e continuam competindo com outros recursos além da cédula de voto (SCHATTSCHNEIDER, 1960) e com outras identidades e fidelidades que não a cidadania nacional. Autoridade e poder fundamentados em eleições competitivas não são necessariamente dominantes. Sua importância é modificada por outros recursos distribuídos desigualmente (ROKKAN, 1966) e pelos direitos institucionalizados que limitam a intervenção pública. As agências criam reputação e apoio, dificultando a intervenção das autoridades políticas, e a prestação de contas voluntária pode fazer parte do conhecimento

e da proteção ou melhoria de sua legitimidade e autonomia. As agências podem ser capturadas por um único ator ou desenvolver várias fontes de apoio e, conseqüentemente, relativa independência de cada uma delas (CARPENTER, 2001; SCHILLEMANS; BUSUIOC, 2014; KARSTEN, 2015). As demandas de prestação de contas transformadoras da ordem provavelmente estão relacionadas a interdependências e interações entre as instituições. Por exemplo, quando uma ou mais instituições funcionam mal de forma que prejudiquem gravemente outras instituições, ou tentam redefinir radicalmente seu lócus na ordem política e social mais ampla. Tais demandas também são mais prováveis se houver estruturas abertas que convidem à participação de cidadãos comuns.

### **Estrutura aberta e os cidadãos como um “urso hibernando”**

Uma estrutura aberta permite qualquer combinação de participantes, questões e oportunidades de tomada de decisão. Ela permite acesso a todos os cidadãos e seus interesses. Não há *principals* e agentes predeterminados. Os cidadãos determinam as regras para a convivência e podem, a qualquer momento, convocar qualquer funcionário e uns aos outros para prestarem contas. Pode haver iniciativas de cidadãos, referendos, movimentos populares, contato direto com a administração pública, questões levadas aos tribunais e protestos sociais que mobilizam meios de comunicação e instituições com poderes formais. Dar explicações é a base da comunidade política. Regimes de *accountability* e ordens políticas surgem, são mantidos e mudam como resultado de quais participantes e questões são acionados em diferentes momentos.

As estruturas abertas e a transparência não são, no entanto, garantia de participação igualitária. Enquanto os cidadãos, em princípio, podem exigir participação e representação em todas as instituições que afetam suas vidas, suas motivações e competências são limitadas na prática. O ideal de um cidadão responsável participando da vida coletiva da comunidade é difícil

de alcançar. Cidadania – ser membro de uma comunidade política – não é a identidade dominante nas democracias modernas, exceto em circunstâncias especiais (WOLIN, 1960). O acesso disponível e informações não são necessariamente utilizados (POLLITT, 2006). A atenção é um recurso escasso. A maioria das questões públicas, tratadas dentro de estruturas especializadas ou hierárquicas, nunca alcança a atenção do público, e a maioria dos cidadãos é, na maioria das vezes, pouco provável de ser acionada. A atenção dos líderes eleitos às reformas também varia com o tempo, à medida que as questões e os participantes aparecem ou desaparecem (MARCH; OLSEN, 1983). Esta é uma narrativa sobre um regime bastante anárquico. As estruturas de acesso aberto e indiferenciado têm alguma afinidade tanto com a democracia participativa e deliberativa ideal quanto com os sistemas de comércio livre (mercado). Tais estruturas são particularmente relevantes em regimes instáveis, regimes em transformação e situações em que as instituições estabelecidas são postas de lado devido a circunstâncias de exceção (OLSEN, 2014b). As demandas de *accountability* transformadoras da ordem e mobilização de massa em estruturas abertas são mais prováveis quando há grandes atritos e ineficiências nas estruturas hierárquicas e especializadas.

As ordens democráticas modernas são mais ou menos integradas e institucionalizadas. Elas possuem elementos de estruturas hierárquicas, especializadas e de acesso aberto. Os processos de *accountability* incluem rotinas institucionalizadas e demandas espontâneas pela prestação de contas. Os processos rotineiros frequentemente ocorrem entre elites dentro de estruturas hierárquicas ou especializadas. No entanto, na Europa de hoje, instituições hierárquicas e especializadas de governo democrático estão sendo atacadas. As fronteiras políticas e o papel hegemônico do Estado territorial estão sendo contestados. As instituições representativas e seus líderes são contestados assim como os papéis dos cidadãos. Portanto, teorizar os efeitos da *accountability* democrática nos termos da ordem política exigirá que compreendamos as condições para a mobilização dos cidadãos e o uso de diferentes estruturas,

e como essa mobilização influencia a probabilidade de que os processos de *accountability* tomem a forma de rotinas institucionais de manutenção da ordem ou de uma política de *accountability* transformadora da ordem (Capítulo 1).

## **Rotinas institucionais mantenedoras da ordem**

Nos regimes estabelecidos, altamente institucionalizados, a *accountability* e a mudança são rotineiras. Um bom governo implica exercer autoridade e poder de acordo com princípios razoavelmente estáveis, procedimentos aprovados e autoridade e autonomia reconhecidas. A *accountability* e a mudança são organizadas por estruturas hierárquicas e especializadas em vez de estruturas abertas. As relações de poder e as expectativas de como a *accountability* e a mudança ordenada podem ser alcançadas são tomadas como certas. O “urso” está dormindo a maior parte do tempo. Nesses contextos, como observado no Capítulo 2, há um amplo acordo sobre o que são as diferentes instituições e quem é responsável perante quem, pelo quê, em que circunstâncias e de acordo com quais critérios normativos. Fica claro quem deve ser responsabilizado se as coisas derem errado, e a atribuição de *accountability* é guiada por doutrinas, papéis, regras, rotinas, procedimentos e recursos claros, conhecidos, estáveis e socialmente validados. As ações se concentram em desvios de regras e expectativas compartilhadas. A *accountability* geralmente é considerada como ligada ao aprimoramento da qualidade da governança democrática. Os processos de *accountability* geralmente ocorrem com limitações institucionais e com pouca controvérsia, e têm mais efeitos de manutenção da ordem do que de transformação da ordem (OLSEN, 2013, 2014b).

Em regimes estabelecidos e contextos altamente institucionalizados (hierarquizados ou especializados), não é absurdo tratar mandatos, padrões normativos, expectativas, autoridade e poder como predeterminados e exógenos aos processos de *accountability*. O

desafio é monitorar o comportamento e os resultados, entender os fatos e a causalidade, desenvolver medidas de desempenho e avaliação de resultados, detectar a não conformidade e o comportamento indesejável, responsabilizar e atribuir culpa e culpabilidade. As questões-chave estão ligadas à aprendizagem com a experiência e à adaptação racional às circunstâncias cambiantes, ou seja, à eficácia das instituições na detecção de fraude, desperdício, incompetência e corrupção; se mandatos e jurisdições foram excedidos e poderes usurpados ou mal utilizados; e se os poderes foram usados para evitar comportamentos e resultados indesejados.

Possivelmente, as abordagens dominantes de principal-agente, que presumem ordens políticas estabelecidas e regimes de *accountability* altamente institucionalizados, captam melhor as situações cotidianas do que captam processos de *accountability* em regimes instáveis e situações complexas, repletas de conflitos e dinâmicas de contestação. Há maior propensão a serem úteis quando os processos de *accountability* se preocupam com atores, eventos e responsabilidade operacional singulares. Elas se tornam mais problemáticas quando a ordem e a responsabilidade do sistema estão em questão: quem recrutou e treinou o operador, projetou o sistema de regras e rotinas, monitorou as operações e assim por diante? Elas têm ainda menor probabilidade de utilidade quando a tarefa é desemaranhar os efeitos de longo prazo das ações do governo sobre a distribuição das oportunidades existenciais e do bem-estar dos cidadãos comparados aos efeitos dos processos econômicos, tecnológicos, culturais e demográficos – situações em que geralmente há disputas ideológicas sobre o papel real e desejado da política e do governo. Embora o poder explicativo de uma abordagem principal-agente possa ser modesto sob tais condições, muitas reformas do setor público são baseadas e justificadas em termos do pensamento principal-agente. Esses modelos também podem ser suscitados em períodos não resolvidos ou em sequelas de uma crise, como meio de criticar comportamentos e eventos (SCHILLEMANS, 2013). No entanto, em tais situações, é

provável que as abordagens principal-agente se encaixem melhor na retórica democrática do que nas práticas democráticas.

Portanto, para dar sentido à complexidade e dinâmica da *accountability* nas democracias modernas, deve-se reconhecer que os processos de *accountability* vão além da manutenção da ordem e do cumprimento de princípios predeterminados e seus critérios de sucesso. Às vezes, as demandas de *accountability* são transformadoras da ordem. Elas fazem parte de debates e contestações sobre os termos da ordem política e regimes. Elas contestam os papéis, poderes e responsabilidades que diferentes instituições e atores têm na ordem mais ampla. Como, então, processos de *accountability* dão retorno a ordens políticas e regimes de *accountability* contestando crenças causais institucionalizadas, padrões ético-morais e relações de poder, e possivelmente contribuem para uma reconstrução dos termos da ordem política e da mudança?

## **Políticas de *accountability* transformadoras da ordem**

Uma abordagem centrada na instituição vai além do pressuposto de que os regimes de *accountability* emergem e mudam como resultado de escolhas estruturais deliberadas de *principals* predeterminados. A atenção é direcionada aos processos de *accountability* como parte da dinâmica através da qual as ordens políticas e regimes são constituídos e reconstituídos, integrados e desintegrados, institucionalizados e desinstitucionalizados (OLSEN, 2013, 2014b). Exigir, interpretar, avaliar e prestar contas são processos políticos constitutivos. A interpretação da experiência e a criação de significado; teste de crenças causais, padrões normativos e relações de poder; e atribuição de prêmio e punição estão relacionados a questões fundamentais da vida política (MARCH; OLSEN, 1995; BOROWIAK, 2011).

Os processos de *accountability* não apenas proporcionam uma oportunidade para a interpretação da experiência e para



explorar como a *accountability* pode ser aprimorada dentro de um regime existente. Eles também fornecem uma oportunidade para contestar, deslegitimar e transformar os regimes existentes e os códigos de conduta, identidades, padrões normativos, crenças e relações de poder sobre os quais eles se baseiam (Capítulo 1). Os regimes de *accountability* podem mudar através da realocação de recursos relevantes, através de modificações de estruturas de oportunidades e incentivos, e através da formação de governantes e governados pela socialização, internalização e formação de hábitos. As identidades são endógenas a processos de *accountability*. A identificação é um mecanismo fundamental na integração do grupo (MARCH; SIMON, 1958), e as lógicas comportamentais, preferências e comprometimentos estão mudando e são variáveis, não sendo fixos e universais (MARCH; OLSEN, 1989).

Idealmente, as democracias são comunidades autorreflexivas, envolvendo um autodesenvolvimento (MILL, 1962, p. 30-35). Os cidadãos consideram e deliberam sobre a experiência, em um reexame crítico dos fins, meios e relações de poder. Algumas das principais instituições da democracia são instituições de discurso, e a qualidade da governança democrática é medida pela qualidade de seus discursos e pelo que é aceito como verdade pública (MARCH; OLSEN, 1995, p. 146, 174-175). A sociedade civil e um espaço público para o livre debate fornecem uma estrutura aberta para o que faz sentido, para a formação da vontade e para a mudança estrutural (GOODIN, 2008). A liberdade de expressão, a oposição legítima e a liberdade de imprensa são instituições que ajudam os cidadãos e os funcionários a construir uma perspectiva moral da sociedade, reconhecer tarefas, objetivos e formas de governança apropriados e desenvolver confiança em sua motivação mútua e a competência para a justiça.

Uma interpretação democrática otimista dos processos de *accountability* é que a racionalidade comunicativa e a aprendizagem

baseada na experiência irão gerar entendimento mútuo, adaptação racional gradual e aprimoramento através da troca de motivos e argumentos. A *accountability* é baseada no raciocínio discricionário e na argumentação. Os atores acatam a força do melhor argumento (HABERMAS, 1996a, MOLANDER *et al.*, 2012). Em um mundo assim, haverá relatos honestos, fluxo livre de informações e diagnósticos. Os erros e as imperfeições serão descobertos. Haverá disposição para modificar regras e rotinas como resultado das lições aprendidas. O equilíbrio será estabelecido e o progresso será alcançado. As demandas de *accountability* transformadoras da ordem são improváveis.

Porém, as evidências empíricas sugerem que a aprendizagem baseada na experiência envolve processos imperfeitos e que a melhoria não é garantida. Os regimes de *accountability* não são totalmente aceitos por todos. As pessoas raramente falam em uma só voz nas democracias. As prestações de contas são frequentemente contestadas. Há narrativas conflitantes sobre o que aconteceu, por que aconteceu, quem e o que causou, o que mais poderia ter sido feito e se o que aconteceu é bom. Os atores políticos buscam solicitar apoio para suas percepções. O monitoramento intrusivo e a falta de confiança podem reduzir a motivação para falar livremente. Atribuição de culpa e punições pelos erros (“ponham os safados na rua”, “cabeças devem rolar”) criam um cumprir as regras de forma defensiva e formal, em vez da experimentação, aprendizado e aprimoramento.

Conforme mencionado no Capítulo 2, em um mundo de interdependência, eventos fortuitos e cadeias causais longas e incertas, com efeitos significativos, a atribuição de *accountability* pode parecer largamente arbitrária. Mesmo assim, as democracias buscam interpretar a história de uma forma que elogie, justifique ou condene ações e estabeleça responsabilidades. Elas promovem demandas para chamar alguém para prestar contas, mesmo quando a experiência oferece pouca orientação (MARCH; OLSEN, 1995, p. 158, 173-177). Decidir quem elogiar ou culpar não depende

apenas de evidências concretas e da compreensão causal correta. As interpretações da experiência competem pela aceitação com base nas evidências e no poder (MARCH, 1987, 2010). A capacidade de obter aceitação para um tipo de discurso, uma comunidade interpretativa e um vocabulário especial é uma fonte e indicação de poder (MARCH; OLSEN, 1995, p. 180).

De forma geral, o próprio sentido e implicações da *accountability* são contestados quando os regimes de *accountability* colidem ou os princípios se confrontam com situações práticas, gerando novas divisões. E, assim, uma organização política pode ser transformada em um campo de batalha conceitual e em um lugar de construção institucional. Há debates sobre visões conflitantes da ordem política; sobre quais são os assuntos públicos legítimos e domínios privados; sobre quais princípios para organizar e governar os assuntos comuns merecem o consentimento e fidelidade dos cidadãos; sobre quais são as identidades, papéis, códigos de comportamento e relações de poder legítimos; e sobre quais instituições e atores merecem ser aceitos como competentes e confiáveis (OLSEN, 2010).

Os processos de *accountability* e mudança também dependem em grande parte dos processos pós-evento. O estilo de apresentação de uma ação e como a crítica ao mau desempenho é considerada podem ser aspectos tão importantes para as respostas quanto o ato a ser justificado. Ou seja, os processos de *accountability* são influenciados por quais explicações e justificativas são dadas para uma ação ou resultado: por exemplo, se os atores se submetem humildemente à crítica, expressam remorso e pedem perdão ou desculpa, justificam ou reformulam as interpretações (DUBNICK, 2005). Alguns interpretam o que aconteceu como um acidente infeliz, mas inevitável. Outros afirmam que houve um erro devido a recursos e habilidades inadequados, ou que os eventos foram o resultado de atos intencionais, um ato criminoso ou uma falha do sistema. O comportamento pode ser perdoado e justificado, ou reprovado e punido, e a prestação de contas pode, sob algumas

condições, evoluir para rituais, sem implicações negativas (Capítulo 2). As reivindicações de responsabilidade também podem ser atendidas com conversa, em vez de ação (BRUNSSON, 1989). Por exemplo, a tragédia de 22 de julho na Noruega – quando a sede do governo foi explodida e um acampamento coordenado pela organização juvenil do Partido Trabalhista foi atacado, matando 77 pessoas (Nou, 2012, p. 14) – gerou manifestações públicas e um debate sólido sobre democracia, abertura e comunidade. No entanto, a ação foi lenta e cautelosa (LANGO *et al.*, 2014).

Uma consequência é que a concepção de *accountability* como uma técnica neutra e um processo de rotina envolvendo a descoberta da verdade, o entendimento causal, o relato correto, o controle e a conformidade tem que ser complementada pela *accountability* política com potencial de transformação de ordem. Os problemas da atribuição objetiva de responsabilidade criam possibilidades de contestação política, gestão da imagem, nomeação e problemas reputacionais, assim como o senso coletivo e o comportamento integrador. Os processos de *accountability* podem envolver debates e lutas sobre o que são considerados termos legítimos da ordem política, um bom governo e os regimes de *accountability* apropriados (COSTA *et al.*, 2003; BOVENS *et al.*, 2010; CURTIN *et al.*, 2010). Os processos de *accountability* em ordens políticas instáveis e emergentes e em estruturas abertas estão, em particular, provavelmente relacionados à contestação política e a demandas de *accountability* transformadoras da ordem, tendo como resultado a possível ascensão e queda de ordens políticas, instituições, atores, ideologias, divisões e coalizões.

## ***Accountability* em uma era de transformação político-administrativa**

As últimas décadas exemplificam essa era de transformação. Houve uma obsessão pela *accountability* (DUBNICK, 2011) e, sem dúvida, tanta atenção foi dada às reformas do setor público quanto às reformas da democracia eleitoral. As demandas e reivindicações

da *accountability* têm se baseado em uma nova compreensão das relações entre os níveis de governo, as esferas institucionais e o papel legítimo do governo e do setor público na sociedade.

A principal tendência tem sido interpretada como uma mudança de paradigma da responsabilidade coletiva para a responsabilidade individual, do governo democrático em Estados soberanos para a comercialização e competição sem fronteiras. A principal tendência tem sido uma mudança de uma ordem de bem-estar social democrática, que enfatiza a igualdade e sustenta que a saúde, a educação e a seguridade social não devem ser tratadas como mercadorias à venda, em direção a uma ordem liberal que enfatiza a livre comercialização, a emancipação da regulação excessiva, um contrato social mais curto e mais liberdade para o indivíduo (DAHRENDORF, 1988; SEJERSTED, 2005). A tendência também foi interpretada como uma mudança de um Estado hierárquico e de uma burocracia weberiana para um estado gerencial que dá prioridade ao desempenho e a resultados significativos, em vez de obedecer a regras e a procedimentos legais (SAINT-MARTIN, 2000)

As reformas da Nova Gestão Pública, inspiradas no neoliberalismo, que introduziram princípios de *accountability* corporativa, basearam-se na desconfiança em um “grande governo” e em uma “excessiva burocracia.” Elas consagraram o governo limitado, a desagregação estrutural, a privatização, os mercados competitivos, os sistemas de preços, a autonomia de gestão, o desempenho, as parcerias público-privadas e os cidadãos como clientes. O governo foi desautorizado e os atores privados foram capacitados. As instituições não majoritárias receberam mais autonomia. Diz-se que vivemos na era dos não eleitos (VIBERT, 2007), e as concepções de *accountability* passaram a depender cada vez mais de agências de vigilância deliberadamente colocadas fora da hierarquia ministerial unitária e distantes da política e do controle eleitoral direto (THATCHER; STONE SWEET, 2002; BUSUIOC *et al.*, 2012; EGBERG; TRONDAL, 2011). “Autonomia” significou distanciamento do centro político, muitas vezes escondendo uma transferência de

dependências políticas para dependências de mercados, gerentes, partes interessadas e agências de classificação. Além disso, o neoconstitucionalismo promoveu a judicialização da vida política e restrições à política. Os tribunais têm poderes para proteger a sociedade contra o uso arbitrário do poder da maioria (OLSEN, 2009b, 2010, 2015a).

As reformas também contestaram o papel hegemônico do Estado territorial. Durante séculos, as concepções de *accountability* democrática se desenvolveram no contexto do Estado soberano (EISENSTADT; ROKKAN, 1973/1974; TILLY, 1975). Mas esse papel foi desafiado pelo aumento da interdependência internacional, da globalização e da integração europeia. Há a percepção da necessidade de desenvolver novas formas de pensar sobre a *accountability* global, explorar novos mecanismos assegurando *accountability* e controle popular além do Estado e limitar o abuso de poder na política mundial (GRANT; KEOHANE, 2005). A Europa está em busca da ordem política (OLSEN, 2007, 2010) e um novo tipo de ordem emergiu – multinível, multicêntrica, híbrida, interligada e fluida (HOOGHE; MARKS, 2009). As distinções entre os níveis de governo e entre o público e o privado se tornaram menos claras. As antigas relações de *accountability* foram contestadas e as novas evoluíram.

Existem elementos de “normalização” do governo e da administração pública no nível europeu (EGEBERG, 2006; CURTIN; EGEGERG, 2008; TRONDAL, 2010; WILLE, 2013). Contudo, as propostas para responsabilizar instituições e atores basearam-se em concepções conflitantes sobre a natureza, finalidade e futuro desejado da UE. As visões têm variado entre aqueles que veem a União alternadamente como uma entidade intergovernamental, supranacional ou reguladora (BOVENS *et al.*, 2008, 2010). As crises financeiras e sociais da UE geraram uma necessidade percebida de fortalecer as instituições de *accountability* democrática e restaurar a confiança popular no projeto europeu. É concebível que o resultado tenha sido mais *accountability* e menos democracia (CURTIN *et al.*, 2010; PAPADOPOULOS, 2010).

As reformas do setor público tornaram mais difícil identificar o lugar da *accountability* e equilibrar o controle político-administrativo com a autonomia institucional e profissional (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2006; LÆGREID; VERHOEST, 2010; LÆGREID, 2014). A *accountability* à UE, às instituições internacionais de direitos humanos, tribunais e mercados tem constrangido a *accountability* aos eleitores e parlamentos domésticos. Está longe de ser óbvio como a *accountability* democrática e a mudança podem ser salvaguardadas quando o governo está inserido em redes entre níveis de governo, esferas institucionais e o domínio público e privado e quando a governança se baseia na parceria informal e no diálogo, mais do que no comando hierárquico e nas relações de controle formal (MICHELS; MEIJER, 2008, p. 168; KLIJN; KOPPENJAN, 2014, p. 246). As reformas contribuíram para aumentar a atenção aos resultados alcançados pelo setor público, mas a superioridade funcional e os ganhos de eficiência têm sido difíceis de provar (VERHOEST *et al.*, 2004). Há dúvidas se a reinvenção do governo implica reinventar a democracia (PIERRE, 2009) e se tem havido esforços para reafirmar o centro e a liderança política (DAHLSTRÖM *et al.*, 2011).

Uma narrativa de processos de *accountability* transformadores da ordem, no entanto, deve ser mantida junto a uma narrativa de inércia e “ineficiência histórica” (MARCH; OLSEN, 1989). O Estado-nação europeu e as identidades nacionais mostraram uma resiliência considerável, apesar do descontentamento com sua capacidade de lidar com as expectativas, necessidades e interesses dos cidadãos. Observações sobre a dificuldade de reduzir o setor público foram complementadas por observações sobre como o neoliberalismo sobreviveu à crise financeira desde 2007 (CROUCH, 2011). Como a ideologia do Estado-providência, a ideologia do mercado está inserida em instituições sólidas e apoiada por grupos poderosos.

As teorias de *accountability* democrática devem levar em conta que a importância política dos processos de *accountability* e seus efeitos nos termos da ordem política não são estáticos. Uma questão-chave

é sob quais condições, e por quais processos, a *accountability* capta a atenção do público (Capítulo 6)? Quando é que o “urso” dorme porque os processos e resultados político-administrativos são considerados satisfatórios pela maioria dos cidadãos? Quando a inatividade é causada pela alienação e ausência de esperança de fazer a diferença? Há uma necessidade de entender quando os processos de *accountability* vão além das estruturas hierárquicas e especializadas com *principals* e agentes predeterminados e quem então entra nas disputas políticas (SCHATTSCHNEIDER, 1960; COHEN *et al.*, 1972). Há também a necessidade de compreender sob quais condições os processos de *accountability* podem envolver a legitimidade da ordem estabelecida e das demandas transformadoras da ordem, e como a mobilização da massa pública afeta a probabilidade dos efeitos de manutenção da ordem e transformação da ordem.

## Algumas sugestões

Embora haja um longo caminho a percorrer quanto aos processos intrincados da *accountability* e como seus efeitos são compreendidos, podemos identificar algumas hipóteses elementares sobre a necessidade cada vez maior de responsabilizar atores que provavelmente são compartilhadas pela maioria das abordagens. *Ceteris paribus*, quanto mais atores autônomos e discricionariedade houver, maior a probabilidade de demandas por *accountability*. As demandas serão vinculadas a atores, questões, áreas de políticas e esferas institucionais reguladas por amplas estruturas e mandatos abertos que permitam julgamentos arbitrários, em vez de padrões, regras e procedimentos institucionais precisos. As reivindicações de *accountability* provavelmente serão desencadeadas por indícios de que algo está errado, como crises de desempenho reais ou percebidas, escândalos e confrontos ideológicos sobre o que constitui uma ordem política adequada e um bom governo. Tais alegações também são mais prováveis quando há desaceleração econômica (CYERT; MARCH, 1963) do que em políticas ou períodos ricos em recursos, que permitem mais autonomia institucional e liberdade de ação do ator.



Uma abordagem centrada na instituição sustenta que a teorização da *accountability* democrática e a crescente demanda por *accountability* requerem estudos de como os processos de *accountability* podem ser transformadores da ordem, bem como mantenedores da ordem. Os processos de *accountability* são parte tanto do compromisso como da contestação das ordens políticas e dos regimes estabelecidos. Em particular, são importantes em regimes instáveis e em períodos de falta de confiança e descontentamento com as instituições e com os líderes. As abordagens principal-agente, no entanto, deram mais atenção para como os regimes de *accountability* existentes podem se tornar mais eficientes e como a ordem pode ser mantida, do que para a dinâmica do regime. Como consequência, a *accountability* tem sido principalmente relacionada a fatos e causalidade relevantes para o controle de *principals* predeterminados e *compliance* de agentes predeterminados. As relações de poder entre *principals* e agentes, e padrões normativos foram subestimados. Presume-se que a ordem política esteja em equilíbrio, ou que a mudança foi vista como resultado de escolhas estruturais deliberadas feitas pelos *principals*.

Embora a viabilidade limitada de estabelecer inequivocamente fatos e responsabilidade causal crie um problema para os acadêmicos, ela cria um espaço para políticas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política. Uma abordagem centrada na instituição, portanto, aborda como os processos de *accountability* fazem parte da estruturação e reestruturação de ordens políticas e regimes de *accountability*, incluindo os padrões normativos e as relações de poder nas quais estão inseridos. Teorizar a *accountability*, então, requer a exploração de como abordagens conflitantes interpretam ordens político-democráticas, atores e fontes institucionais de demandas e respostas.

As abordagens principal-agente ao governo parlamentar retratam a ordem democrática, a mudança ordenada e os regimes de *accountability* em termos de relações predeterminadas, diádicas entre o principal e o agente, entre o povo, os representantes eleitos

e funcionários públicos não eleitos. As democracias modernas são, no entanto, ordens compostas e dinâmicas com uma variedade de mecanismos especializados para exigir, interpretar, avaliar e sancionar as prestações de contas. Responsabilidades e poderes estão dispersos entre níveis de governo parcialmente autônomos, instituições do governo e grupos privados com uma base de poder própria. Além disso, as abordagens principal-agente geralmente veem problemas de *accountability* como sendo causados por agentes, não pelos *principals*. Estudos empíricos, no entanto, sugerem que os problemas de *accountability* podem ser causados pela “tendência do foro” e não pela “tendência da agência” (SCHILLEMANS; BUSUIOC, 2014). A política democrática frequentemente fornece compromissos e mandatos vagos que são difíceis para a interpretação, implementação e aplicação pelos agentes. Os agentes também costumam receber recursos que não correspondem às suas tarefas e responsabilidades.

Entender a dinâmica da *accountability* exige que examinemos como as democracias lidam e legitimam a *accountability* nos diferentes níveis de governo e nas diferentes esferas institucionais, enquanto, ao mesmo tempo, permanecem uma comunidade de cooperação organizada. Existem demandas de *accountability* concorrentes e contestadas, apelos a diferentes públicos e padrões normativos e múltiplos canais de *accountability*. Por exemplo, há a tentativa de captar os regimes híbridos com misturas de autogovernança e controle externo pelo termo “autonomia responsável” (FUNG, 2001, p. 75), o que implica certa independência do poder central, regras e supervisão combinadas com iniciativa local, diálogo entre funcionários e cidadãos, transparência, prestação de contas horizontal e aprendizagem.

As abordagens principal-agente consideram a ordem política, a mudança e a *accountability* como estando baseadas em uma constelação de interesses e poder, e envolvendo um contrato calculado entre indivíduos racionais e autoconscientes. A prioridade é dada ao controle externo por meio de estruturas de oportunidade, incentivos

e coerção. As eleições, hierarquias administrativas e políticas e pesos e contrapesos institucionais são os mecanismos institucionais dominantes. A *accountability* é obtida através da seleção e remoção de agentes com certas características para/do cargo, comando hierárquico ou controle recíproco estabelecido através da separação vertical ou horizontal do poder. Se os incentivos forem tais que a utilidade esperada do agente de cumprir seja maior do que a de não cumprir, a *accountability* é alcançada independentemente dos motivos dos atores.

Possivelmente, as abordagens principal-agente para a *accountability* superestimam a importância do controle externo, dos mecanismos eleitorais, a da dicotomia entre política e administração, a relação hierárquica entre representantes eleitos e funcionários não eleitos, e o domínio de atores egocêntricos e racionais. As democracias não confiam em uma única instituição, mecanismo ou lógica comportamental. Uma abordagem institucional, portanto, enfoca a possibilidade de autoritarismo, bem como para as lutas pelo poder. Ela se ocupa de como as identidades internalizadas e as concepções de papéis são formadas nos processos de *accountability* e em outros lugares, complementando os controles externos. Os processos de *accountability* podem facilitar o desenvolvimento de identidades, papéis e autocontrole acordados através da ação comunicativa. A congruência em normas, códigos comportamentais e expectativas pode se desenvolver por meio da descoberta recíproca da validade normativa pela deliberação entre as partes inicialmente conflituosas, ou através da socialização e da criação de hábitos.

Assim, podemos (sob algumas condições) entender a ordem política fundamentada em uma crença em sua legitimidade, consentimento voluntário e um sentimento de dever de seguir regras e comportamentos ditados (WEBER, 1978, p. 31). Um exemplo é uma administração pública governada por valores de serviço público, processo equitativo, justiça, imparcialidade, honestidade e controle democrático. Nesse caso, os administradores se consideram "administradores" do bem público. Eles compartilham metas e princípios com seus *principals* políticos

eleitos (SCHILLEMANS, 2013). Geralmente, uma abordagem institucional pressupõe que os atores são governados pela autoridade dentro de uma zona de aceitação (SIMON, 1957, p. 12; MARCH; SIMON, 1958, p. 140-141), que define propósitos, métodos, códigos de comportamento e poderes aceitáveis.

A administração pública é percebida como algo mais do que técnicos implantando e impondo metas e regras determinadas por representantes eleitos. Os administradores participam da definição de problemas e da formulação de políticas. Os cidadãos têm canais diretos com a administração pública e, sob certas condições, confiam mais nos administradores, especialistas e juízes do que nos representantes eleitos. A qualidade de vida dos cidadãos, sua satisfação subjetiva e a legitimidade do governo dependem de instituições político-administrativas que agem com base na integridade e imparcialidade (ROTHSTEIN, 2011). Alega-se que se Aristóteles estivesse escrevendo hoje, ele seria mais um teórico administrativo do que um teórico político (HARMON, 1995, p. 206).

Uma ordem institucionalmente diferenciada e especializada, no entanto, legitima identidades, papéis, lógicas comportamentais e recursos conflitantes. Ao fazê-lo, a ordem se abre à tensão e ao conflito interinstitucional. Os atores não agem apenas por preferências pessoais predeterminadas ou pelo ditame de um papel institucional. Eles também são influenciados por suas interações com os outros, em diálogo e luta, por processos que afetam como a discricionariedade e os recursos são usados. A política de *accountability* envolve interação entre controles internos e externos, e, como ambos são imperfeitos, é provável que seja útil estudar os atritos em todos os mecanismos com os quais as instituições funcionam para garantir a cooperação humana, a resolução de problemas e a *accountability* (OLSEN, 2013, p. 460, 2014b, p. 110).

A história é importante. As demandas por explicação e justificativa da ordem política e a possibilidade de efeitos transformadores da

ordem serão menos prováveis quanto mais uma instituição for vista, historicamente, como demonstrando competência, honestidade e integridade. Como corolário, há uma necessidade de entender sob quais circunstâncias as ordens baseadas na autoridade provavelmente se dissolvem. Por exemplo, quanto mais óbvios os fracassos de desempenho e menor a confiança nas autoridades e instituições, maior a probabilidade de demandas de *accountability* transformadoras da ordem, confrontos sobre definições da ordem política legítima e formas de governança e, possivelmente, mudanças nos termos de ordem.

Uma abordagem institucional sugere que os regimes de *accountability* e a mudança são menos propensos a serem dominados por atores a serviço próprio, que calculam a utilidade privada esperada, em sociedades com forte identidade cívica e cidadania. Quanto mais fortes os padrões ético-morais compartilhados, os sentimentos de "nós" e a solidariedade de uma sociedade, maior a probabilidade de que os processos de *accountability* sejam regidos por instituições relativamente autônomas e menor a probabilidade de que haja demandas de *accountability* transformadoras da ordem e mudanças radicais no processo da ordem existente. A autonomia não implica o direito de explorar arbitrariamente a discricionariedade para ganhos pessoais. É uma confiança política, incorporada em um mandato e em princípios gerais. A discricção é guiada por uma identidade institucional que atende amplamente a códigos de comportamento e critérios adequados de razão e justiça, conforme entendidos pela população. Os cidadãos têm seus valores, interesses e visões de mundo acomodados rotineiramente sem uma participação contínua. Eles não estão obcecados com o possível uso indevido de poderes políticos e administrativos. Conseqüentemente, as demandas por *accountability* aumentam sob condições de fragmentação normativa, confusão e contestação, onde o comportamento não é mais guiado por códigos compartilhados e ainda não surgiu uma nova ordem organizada em torno de outra narrativa mobilizadora.

Um programa centrado na instituição reconhece que a *accountability* democrática é um ideal difícil de atingir. A *accountability* como rotina de manutenção da ordem é bem compreendida. É mais desafiador entender os processos de *accountability* transformadores da ordem como parte de batalhas ideológicas sobre a ordem política e tentativas de “reinventar” o governo. Entretanto, as ordens democráticas e sua distribuição institucional de poder e autonomia e os atores democráticos e sua atenção, nível de atividade, lógicas comportamentais e relacionamentos são dinâmicos. Eles variam e mudam no espaço e no tempo. Um programa institucional, portanto, explora as condições sob as quais os processos de *accountability* tendem a atrair poucos ou muitos participantes e questões, e como a mobilização pública pode afetar o conteúdo das demandas de *accountability* e seus efeitos (Capítulo 6). Fazer suposições sobre a participação, consentimento e aprovação dos cidadãos exige realismo em relação a sua motivação e competência. Não há garantia de que os cidadãos ou seus representantes eleitos sejam motivados e capazes de viver de acordo com os papéis que lhes são atribuídos como *principals* nas abordagens racionais de principal-agente ou nas teorias democráticas. A questão não é menos relevante porque não está claro se a Europa está em um período de transição ou se atingiu uma nova normalidade com descontentamento e desconfiança nas instituições e nos líderes políticos. Não está óbvio se o “urso” permanecerá dormindo na próxima década, se ficará irritado se acordar e como se relacionará com as instituições de *accountability* existentes e suas estruturas de acesso. As respostas conflitantes para essas questões estão relacionadas a diferentes concepções de agência política e de ação autorizada e não autorizada.

Depois de contestar as hipóteses dominantes sobre a ordem política e os efeitos dos processos de *accountability*, chega agora a hora de reconsiderar as premissas sobre o papel da agência política, da tomada de decisão e da adaptação racional nos processos de *accountability*. No Capítulo 4, argumento que a teoria da *accountability* deve levar

em conta que, apesar de a ambiguidade ser vista como inimiga da *accountability* efetiva, a ambiguidade é intrínseca à tomada de decisões políticas e organizacionais (MARCH; OLSEN, 1976) e que a ambiguidade e a incerteza sobre o passado – o que aconteceu, por quê e quem é responsável e deve ser responsabilizado – abre caminho para a política de *accountability*, envolvendo processos de construção de sentido e lidando com interpretações conflitantes de *accountability*.

# 4

## Ambiguidade e a política de *accountability*

### ***Accountability*, agência e adaptação racional**

Em uma democracia, demandas razoáveis por explicações e justificativas exigem atores identificáveis com autonomia, discricionariedade e poderes relevantes que podem ser usados ou mal utilizados. A Teoria Normativa Democrática, a Teoria da Organização e a Teoria dominante de principal-agente geralmente vinculam a *accountability* a uma visão instrumental e à crença na atuação humana, na escolha racional e na história determinada pela vontade humana, pela compreensão causal e pelo controle. Parece haver uma forte ligação entre a tomada de decisão racional e a *accountability*, e existe uma clara distinção entre comportamentos e resultados autorizados e não autorizados. As mudanças e aperfeiçoamento ordenados são assegurados por meio do aprendizado experimental e da adaptação racional de ideias, comportamentos e arranjos institucionais.

Dessa forma, idealmente, os atores democráticos são agentes políticos envolvidos na tomada de decisões e na adaptação racionais. A *accountability* e a autonomia devem ser comparadas; não pode haver poder sem *accountability* e *accountability* sem autonomia (MARCH; OLSEN, 1995, p. 152, Capítulo 1 deste livro). O governo democrático legítimo exige que representantes eleitos, funcionários públicos e outros detentores de poder sejam responsáveis perante um público bem informado pelo exercício de seu arbítrio e poderes. Eles devem



apresentar argumentos aceitáveis pelos cidadãos e, nas democracias modernas, isso implica a tomada de decisão racional, para a obtenção de metas e para o cumprimento do contrato. As organizações formais e instituições formalmente organizadas são retratadas como ferramentas de eficácia, eficiência, controle e conformidade. Elas são caracterizadas por metas claras e consistentes, bem como pela divisão formal de trabalho, informação, poder, responsabilidade e *accountability*. Dessa forma, os processos de *accountability* vinculam dois processos fundamentais de inteligência política. Primeiro, há tomada de decisão baseada no cálculo racional da utilidade esperada das alternativas disponíveis. E segundo, há o aprendizado a partir da experiência, fornecendo base para a adaptação racional, a governança por *feedback* e o consentimento informado dos governados.

Às vezes, tais condições são encontradas nas democracias modernas. Existem respostas claras, consistentes, estáveis e acordadas para questões de padrão de *accountability*: o que aconteceu? O que aconteceu foi bom ou ruim? Por que isso aconteceu e poderia ter sido evitado? Quem fez isso acontecer? Quem autorizou, apoiou ou se opôs a isso? Quem é o responsável e a quem se deve atribuir a culpa ou elogio. Por quê? Quem deve ser convocado para prestar contas e possivelmente ser punido? O que pode ser feito ou tem que ser feito?

Mas, muitas vezes, essas condições não são cumpridas, e este capítulo considera a possibilidade de que os eventos não sejam necessariamente um produto das escolhas deliberadas dos atores. Nem sempre é fácil concluir quem é responsável e deve ser responsabilizado. Não é óbvio que a história seja determinada pela vontade humana, pela compreensão causal e pelo controle. O aprender com a experiência e a adaptação racional não são garantidos. Existem limitações, não apenas no que diz respeito à previsão do futuro e às consequências e utilidade esperada de escolhas alternativas, mas também quando se trata de entender o passado. Fatos, causalidade, padrões normativos e poderes podem ser ambíguos e contestados (MARCH; OLSEN, 1975, 1976, Capítulo

4), e a ambiguidade e a incerteza podem ser um problema para se dar respostas corretas a perguntas sobre o que aconteceu e por quê. A causalidade dos eventos é difícil de desemaranhar e é incerto se o que aconteceu era evitável. Propósitos, mandatos, intenções, papéis e regras não são claros, e é problemático distinguir o sucesso do fracasso. A autoridade existente e as relações de poder não garantem nenhum grupo identificável de controle dos atores com relação a eventos ou a capacidade de punir comportamentos indesejáveis e ações inaceitáveis.

A ambiguidade difundida desafia a teoria da *accountability* e cria a necessidade de reexaminar e reavaliar algumas premissas-chave sobre as maneiras pelas quais os processos de *accountability* funcionam na prática quando a história é ambígua, as interpretações não são completamente determinadas por eventos e a racionalidade adaptativa não pode ser garantida. Ainda assim, participantes e espectadores também tentam entender o que aconteceu e por quê, quando, por exemplo, estímulos fundamentalmente ambíguos se abrem para processos semelhantes aos do modelo *garbage can*, com a ativação inconstante dos participantes e definições de problemas e soluções, e resultados não pretendidos (COHEN *et al.*, 1972). A ambiguidade e a incerteza ampliam o espaço para a interpretação, a argumentação e a *accountability* como meio político. E como os eventos não são autoevidentes, o que acontece *a posteriori* se torna importante. Interpretações, avaliações e respostas são construídas nos processos de *accountability* e são afetadas por instituições, identidades, pertencimentos, lealdades, interações e relações de confiança existentes, e pelo que os participantes acreditam, esperam ver e querem ver (MARCH; OLSEN, 1975, 1976, Capítulo 4).

Tais situações são relevantes porque a ambiguidade e a incerteza são intrínsecas à vida política e não se limitam ao desempenho dos agentes. É difícil para as democracias modernas formular metas e padrões normativos claros, consistentes e estáveis de sucesso, pelos quais os agentes possam ser responsabilizados. As democracias

também têm dificuldade em criar instituições, regras, mandatos e papéis que formulem, inequivocamente, uma ação autorizada. A teoria da *accountability*, portanto, tem que explorar o papel da ambiguidade e o que realmente está acontecendo nos processos de *accountability*, além da tomada de decisão racional, controle e adaptação racional baseada na experiência. Os teóricos devem abordar o fato de que os processos de *accountability*, às vezes, ocorrem sob condições de ambiguidade de objetivos, entendimentos incertos e conflitantes, e poderes e capacidade de ações limitados. Devemos evitar dar como certo o poder explicativo dominante da vontade, compreensão e controle humanos, e tentar entender como a ambiguidade e os conflitos não resolvidos da vida política dificultam a atribuição correta da responsabilidade causal e do aprendizado com a experiência. Há necessidade de explorar as fontes institucionais de ambiguidade e como a *accountability* em tais condições abre caminho para a sua politização relacionada aos termos da ordem política – debates e lutas sobre os termos legítimos da ordem política, como o governo é e deveria ser organizado, e onde a responsabilidade e *accountability* sobre diferentes questões residem e devem residir.

Portanto, os processos de *accountability* envolvem a racionalização de narrativas conflitantes, argumentação, persuasão, gestão da imagem e jogos de culpa. Sob algumas condições, os processos de *accountability* envolvem esforços para descobrir ou criar significados e avaliações compartilhados. Sob outras condições, envolvem contestações sobre os termos da ordem. A *accountability* é, frequentemente, usada como um artifício retórico em lutas partidárias (HOOD, 2014) ou na tentativa de criar um senso de controle e eficiência que fortaleça a legitimidade da ordem política. A *accountability* pode se transformar em rituais, cerimônias e mitos que fornecem ilusões (GUSTAVSSON *et al.*, 2009). Os regimes de *accountability* podem ser entendidos como construções sociais através das quais uma comunidade política afirma seus mitos sobre a preeminência da racionalidade, democracia e controle humano intencional sobre a história.

Acredito que as abordagens dominantes sobre *accountability* reduzem sua área de aplicação por não levarem suficientemente a sério a ambiguidade. Partindo do princípio de que o controle de conformidade é apenas um aspecto das relações e dos processos de *accountability* e que a ambiguidade é intrínseca à vida política, uma abordagem institucional sugere que pode ser proveitoso reduzir a atenção nos pressupostos tradicionais sobre o que significa e implica a *accountability* e incluir: (a) o que é envolvido em exigir, interpretar, avaliar e prestar contas; (b) quais fatores favorecem a *accountability* efetiva; e (c) como os regimes de *accountability* emergem e como mudam. Pode ser útil examinar suposições *a priori* sobre propósitos formulados por *principals* predeterminados, mediados por eleições competitivas, leis, arranjos hierárquicos e relações diádicas entre as pessoas, a assembleia representativa, o governo e os agentes não eleitos.

Criar uma teoria sobre a *accountability* requer questionar os pressupostos-padrão sobre autoridade, poder e critérios de sucesso embutidos em teorias democráticas normativas representativas e em instituições jurídicas formais que prescrevem cadeias de delegação de autorização e *accountability* da representação (OLSEN, 2014b, Capítulo 2 deste livro). Da mesma forma, há a necessidade de flexibilizar pressupostos *a priori* sobre linhas divisórias, assimetria informativa, controle através de mecanismos externos e estruturas de oportunidade e incentivo, e *principals* que deliberadamente projetem e redesenhem arranjos institucionais para tornar os regimes de *accountability* mais efetivos. Depende muito de como se concebe a relação entre ambiguidade e *accountability*, se a ambiguidade é vista como inimiga da *accountability* ou como parte inerente da vida política e dos processos de *accountability*.

## **Ambiguidade como a inimiga da *accountability***

"*Accountability*" refere-se a ser responsável perante outra pessoa, sendo obrigado a explicar e justificar ação e inação, por exemplo, como mandatos, autoridade e recursos foram aplicados, com

quais resultados e se os resultados atendem a padrões e princípios relevantes. No entanto, como observado no Capítulo 2, a definição precisa e as condições assumidas para garantir a *accountability* efetiva variam entre as democracias europeias comprometidas com a ideia de que os governantes devem prestar contas aos governados (VERHEY *et al.*, 2008). Há também grandes variações entre áreas políticas, grupos e ao longo do tempo (STONE, 1995; BOVENS, 2007; BOVENS *et al.*, 2010).

Ambiguidade quer dizer um estado de ter mais de um significado. Uma situação pode ser interpretada de maneiras diferentes e nem sempre é fácil distinguir entre múltiplas interpretações (MARCH; OLSEN, 1975, 1976; WEICK *et al.*, 2005). A *accountability* sob ambiguidade refere-se à solicitação, prestação, avaliação e obrigação do cumprimento de contas em situações em que os objetivos, a tecnologia e a experiência não são claros, a participação é fluida e a legitimidade de diferentes participantes, questões e recursos é contestada. Aqui, ambiguidade refere-se às percepções de atores individuais e não a uma avaliação científico-objetiva de uma situação específica.

É comum afirmar que a *accountability* prospera em mandatos claros e consistentes, com autoridade, responsabilidade, regras, padrões normativos, expectativas, fatos autoevidentes e causalidade bem entendidos. O objetivo dos regimes de *accountability* é revelar incompetência, fraude, imperícia e abuso de poder, e a ambiguidade é inimiga de *accountability* efetiva e deve ser eliminada. “A *accountability* abomina a ambiguidade”, assim “a clareza de *accountability* e contribuição deve ser um dos atributos de cada ator que compõe o sistema” (PORTER-O’GRADY *et al.*, 1997, p. 54).

A ideia de que a ambiguidade é inimiga da *accountability* tem suas raízes na Teoria Democrática e na Teoria Organizacional. Um ponto de honra democrático é que “o público é, em última análise, a única fonte de autoridade soberana, e é perante o público que todos os

funcionários públicos devem, em última análise, ser responsáveis” (GOODIN, 2008, p. 164). As teorias democráticas enfatizam o fornecimento de informações relevantes e oportunas como um requisito necessário para a governança legítima. A democracia exige cidadãos e funcionários bem informados, e as ações públicas são veículos para a soberania popular (MARCH; OLSEN, 1995). A *accountability* efetiva exige clareza jurídica formal e constitucional sobre quem é obrigado a prestar contas, quem pode convocar quem a prestar contas sobre o quê, em que circunstâncias diferentes e quem deve avaliar as contas e, possivelmente, punir as práticas ilícitas.

A ideia também é central para concepções de organizações formais como instrumentos para a solução de problemas e resolução de conflitos. As organizações são ferramentas de racionalidade, eficácia e eficiência, caracterizadas por metas claras e consistentes e divisão formal de trabalho, informação, poder e responsabilidade. As organizações são deliberadamente estruturadas e reestruturadas e existe uma necessidade constante de fornecer mecanismos de controle para verificar se as ordens e regras são cumpridas. A supervisão está embutida na hierarquia da autoridade e *accountability*. O papel dos “de posição mais elevada” inclui a obrigação de verificar o desempenho do “de posição mais baixa” (ETZIONI, 1964, p. 25). Em contraste, este capítulo explora as implicações de ver a ambiguidade como essencial à atividade humana, à política democrática, às organizações formais e à existência humana.

## **Ambiguidade como intrínseca à vida**

A ambiguidade não é necessariamente transitória ou patológica. De acordo com a filosofia existencial, a ambiguidade é intrínseca à existência humana (DE BEAUVOIR, 1972) e é um aspecto central da tomada de decisão política e organizacional, da liderança e da criação de sentido (COHEN *et al.*, 1972; MARCH, OLSEN, 1976; COHEN; MARCH, 1986; MARCH; WEISSINGER-BAYLON, 1986; WEICK *et al.*, 2005). As democracias não podem (e provavelmente não devem) eliminar completamente a

ambiguidade e, portanto, precisam encontrar formas de enfrentá-la como parte dos processos de *accountability*. A compreensão de tais processos pode contribuir para uma melhor compreensão da *accountability* democrática, da ordem política e da mudança.

Sob algumas condições, ocultar as preferências de uma pessoa em vez de tomar uma posição clara pode ser uma estratégia eleitoral (SHEPSLE, 1972; PAGE, 1976; ALESINA; CUKIERMAN, 1990). A ambiguidade também pode ser vista como uma necessidade política. Para que esse acordo possa ser alcançado, os compromissos são feitos suficientemente ambíguos para permitir interpretações conflitantes. Geralmente, a mudança é mais fácil quando se trata de modificar as relações entre os princípios coexistentes e ambíguos, em vez de substituir um princípio claro por outro. A ambiguidade pode ser adotada, porque regras detalhadas tendem a ser contraproducentes em termos de resultados, adaptabilidade, descoberta e inovação (GOODIN, 1982, p. 59-72; HOOD, 1999). Um exemplo recente são as regras incompletas e pouco claras para a saída da UE, estabelecidas pelo Artigo 50, que devem ser aplicadas após a votação do Brexit no Reino Unido. Nesse caso, a dificuldade de prever as implicações de um Estado membro sair da União deixou espaço para enfrentar necessidades particulares e circunstâncias não previstas (HILLION, 2015). Além disso, a ambiguidade pode envolver a evitação de culpa. Os superiores que querem evitar associação com a tortura, por exemplo, podem preferir uma linguagem ambígua e obscura sobre como lidar com prisioneiros. Por não definir exatamente o que significa “aplicar pressão”, eles modificam a *accountability* para uma categoria mais baixa e menos poderosa (MANNING, 2004).

Ao criar uma teoria sobre *accountability*, é necessário levar em conta o caráter ambíguo dos padrões fundamentais e dos princípios de democracia (CONNOLLY, 1987). Exigências de clareza e consistência são difíceis de satisfazer porque a cultura ocidental é incoerente. Há várias interpretações conflitantes do que a democracia significa e implica em diferentes contextos (HANSON, 1987, p. 69) e conflitos

não resolvidos entre tradições rivais sobre como conceitos como racionalidade e justiça devem ser interpretados (MACINTYRE, 1988). As teorias normativas e as instituições jurídicas formais fornecem uma orientação comportamental limitada. As democracias legitimam opiniões conflitantes e há discordância em relação a quais instituições tornam a *accountability* efetiva (MARCH; OLSEN, 1995, p. 59, 162). Como a política moderna se desenrola em e entre organizações formais criativas em larga escala e em instituições formalmente organizadas, vale a pena notar que as organizações são, às vezes, “anarquias organizadas” caracterizadas por pouca clareza de compreensão causal, preferências ambíguas, autoridade contestada e participação fluida (COHEN *et al.*, 1972; LOMI; HARRISON, 2012). Assim, os processos de *accountability* não são necessariamente integrados por instituições ou movidos por agências e intenções humanas. Os processos políticos e a *accountability* são também orientados por eventos e envolvem improvisação e elementos do acaso, confluência de eventos e estruturas temporais.

A relevância da ambiguidade é ilustrada por processos de transformação política como as que ocorrem atualmente na Europa. Há um descontentamento e uma desconfiança generalizados nos arranjos institucionais existentes e no “*establishment*”. As coisas são vistas como não funcionando como esperado e desejado, porém existem interpretações concorrentes do que está acontecendo e por quê. A hegemonia do Estado soberano, como unidade básica da organização política, a identificação e a *accountability*, e as instituições governamentais do estado westfaliano são contestadas pela europeização, pela globalização e por uma onda internacional de reformas do setor público. São processos que criaram vencedores e perdedores, e segmentos da população sentem que foram deixados para trás e que suas oportunidades e bem-estar foram reduzidos. Há uma demanda em tornar as elites políticas mais responsáveis perante o povo e, por exemplo, a “democracia monitorada” é apresentada como um novo tipo histórico de democracia envolvendo contínuo escrutínio público e controle sobre os detentores de poder, através de fronteiras



territoriais e de ambientes institucionais (KEANE, 2009). Um aumento do escrutínio e multiplicação das prestações de contas podem fomentar a redundância que gera desperdícios e ineficiências, o que pode ser um problema para as democracias. No entanto, a redundância também pode tornar os arranjos de *accountability* mais confiáveis e facilitar a adaptação a circunstâncias cambiantes (LANDAU, 1969).

A evolução política na Europa convida a reconsiderar as concepções de *accountability*. Alguns desafios remanescentes à teoria da *accountability* incluem compreender como as ordens políticas e suas bases sociais, institucionais e comportamentais afetam o grau de ambiguidade e como, na prática, as democracias representativas modernas lidam com a ambiguidade e com as múltiplas e contestadas concepções de *accountability*.

## Fontes de ambiguidade

A institucionalização refere-se a processos através dos quais algo difuso, instável e não fixo se transforma em algo estabelecido e integrado (SELZNICK, 1992). Instituições são convenções sociais que criam elementos de ordem e previsibilidade temporárias e imperfeitas. As regras e práticas prescrevem comportamentos apropriados e especificam o que é percebido como normal, razoável, correto, bom e verdadeiro. Elas definem o que deve ser esperado, com o que se pode contar e o que faz sentido em uma comunidade. Os recursos institucionalizados e as capacidades de ação afetam o grau com que os atores são capazes de cumprir as regras que prescrevem e proíbem. A crença em um regime legítimo de *accountability* simplifica a vida política e reduz o grau de ambiguidade de uma ordem política, ao assegurar que muitas coisas sejam encaradas como adquiridas (MARCH; OLSEN, 1989, também Capítulo 1, Nota 1 deste livro).

A institucionalização implica crescente clareza e concordância em relação às práticas de *accountability*. A padronização e a formalização reduzem a ambiguidade, a incerteza e o conflito em relação a quem

é responsável pelo quê, perante quem, quando e como. Algumas formas de agir são percebidas como naturais e legítimas. Elas são internalizadas e formam hábitos. Dessa forma, há menos necessidade de usar incentivos ou coerção para fazer com que as pessoas sigam as regras de *accountability* ditadas, para explicar e justificar e lutar por recursos (OLSEN, 2008, p. 196). A atribuição de *accountability* é orientada por papéis, regras, rotinas, procedimentos, doutrinas, expectativas e recursos socialmente validados, relativamente bem conhecidos, claros e estáveis.

Embora as instituições possam limitar a ambiguidade, elas não a eliminam. Instituições existem porque as pessoas acreditam que elas existem. Elas exigem reconhecimento e aceitação pública contínua (SEARLE, 1995, p. 1, 45) e, às vezes, as instituições se defrontam com desgaste, decadência e revolta. A desinstitucionalização gera ambiguidade, incerteza, desorientação e conflito. O efeito de ordenação é mais forte em regimes estabelecidos, com instituições bem estabelecidas, formadas por pessoas experientes, socializadas e que realizam atividades socialmente padronizadas. Ele é menos forte em instituições políticas instáveis com instituições fracas ou conflitantes, compostas por pessoal inexperiente que realiza inovações (MARCH; OLSEN, 1976, p. 50).

Como complemento às interpretações jurídicas formais das instituições de *accountability*, uma abordagem institucional fornece ideias sobre como as instituições "vivas" afetam concepções e práticas de *accountability* e como os relatos são influenciados e, por sua vez, influenciam uma ordem política, inclusive seus regimes de *accountability*. Uma instituição viva prescreve regras de comportamento apropriado para diferentes atores em diferentes situações. A organização de ideias fornece normas de avaliação e concepções de realidade que explicam e justificam regras e práticas, e as dotações institucionalizadas fazem com que seja (mais ou menos) possível agir de acordo com as prescrições. As instituições constituem e influenciam atores, identidades e vínculos efetivos.

Elas têm alguma autonomia, dinâmica própria e robustez diante de esforços deliberados de reforma e mudança ambiental, gerando mais inércia estrutural e “ineficiência histórica” do que simples equilíbrio (MARCH; OLSEN, 1989).

A organização da *accountability* nas democracias modernas é caracterizada por diferentes graus de institucionalização, especialização e coordenação. Criar uma teoria da *accountability*, portanto, requer atenção a variações na complexidade, imperfeições e dinâmicas das relações e processos de *accountability*. Implica explorar como funcionam os regimes de *accountability* e as mudanças em ordens mais ou menos estabelecidas e em ambientes institucionalizados e em situações mais ou menos bem estruturadas, recorrentes e consensuais (Capítulo 2 deste livro), envolvendo diferentes graus de ambiguidade.

Possivelmente, em comunidades políticas caracterizadas pelo consenso ou pela polarização, com sentimentos de “nós” ou “nós-eles” claros e estáveis, haverá menos ambiguidade do que em comunidades mistas com identidades pouco claras e linhas divisórias sobrepostas. Se os arranjos institucionais fossem perfeitos, não haveria arbítrio, nem ambiguidade, e nenhum motivo para o estudo de *accountability*, exceto para detectar eventos de incompreensão, incompetência e atos criminosos. Conforme observado no Capítulo 2, é menos provável que os *principals* e agentes se desviem do que devem fazer e haverá menos ambiguidade quando certas condições institucionais forem atendidas, incluindo estruturas de incentivo adequadas, separação vertical ou horizontal de poder e conhecimento, procedimentos eficazes de recrutamento, ação comunicativa e deliberação racional entre as partes inicialmente conflitantes, socialização, internalização, formação de hábitos e de caráter eficazes e os recursos pertinentes.

Nessas políticas estabelecidas e bem integradas, em que as instituições funcionam bem e criam pouca ambiguidade e incerteza, é provável que haja pouca discordância em relação a quem é responsável perante quem, pelo quê, em que circunstâncias e de

acordo com quais critérios. Há pouca dúvida sobre quem deve ser culpado se as coisas derem errado. As preocupações normativas e as crenças causais fazem parte das tradições, da moral, de histórias socialmente construídas e legítimas. A ambiguidade e a incerteza estão relacionadas principalmente à tarefa de identificar os meios tecnicamente mais eficientes para alcançar fins predefinidos dentro das restrições existentes e punir violações de regras e contratos.

Ordens políticas indefinidas e menos integradas, caracterizadas por instituições fracas que não funcionam tão bem, têm um efeito de ordenamento mais modesto, e é provável que haja considerável ambiguidade e reivindicações conflitantes da agência política e de concepções de papéis, representação e *accountability*, e avaliações orientadas para procedimentos e resultados. Os padrões e regras normativas raramente são exaustivos ou autointerpretados. Entender os sistemas causais e atribuir responsabilidade é difícil. Nem sempre fica claro o que aconteceu, por que aconteceu, se poderia ter sido evitado e se foi bom, dificultando a definição do desempenho de diferentes instituições ou atores. Em condições de integração funcional e de interdependências complexas e dinâmicas, nas quais o desempenho de um ator depende do desempenho de outros e com cadeias causais longas e incertas com efeitos significativos que surgem anos após, a suposição de que os atores podem ser responsabilizados pelo desenredar de sua contribuição para fracassos e sucessos é problemática (MARCH; OLSEN, 1995, p. 157-158). A atribuição de *accountability* pode ser caprichosa, equivocada, controversa e politizada.

Uma complicação é que o significado de *accountability* se torna mais complexo. Mas os processos de *accountability* em ordens políticas instáveis e em transformação também fornecem espaços para a ação política e uma "janela de oportunidade" para os criadores de teorias acadêmicas. Eles podem nos ajudar a entender aspectos da *accountability* amplamente ignorados pelas abordagens dominantes de controle-conformidade, que supõem regimes estabelecidos

e integrados e instituições que funcionem bem. A necessidade de tal reavaliação é indicada pelo atual aumento nas demandas e reclamações sobre déficits de *accountability*, bem como pela desilusão com as formas tradicionais de democracia representativa. As práticas institucionalizadas não funcionam com perfeição nem são perfeitamente entendidas.

Além disso, o grau de ambiguidade em um processo de *accountability* e a exploração de janelas de oportunidade disponíveis também dependem da agência política. As democracias enfrentam um dilema. Os atores podem apelar para uma comunidade compartilhada e para uma mentalidade de “vamos nos unir” durante tempos difíceis. Embora uma cultura de compromisso possa apoiar o desenvolvimento de crenças normativas e causais compartilhadas, ela também cria linhas ambíguas entre encarregados e opositores e torna a responsabilidade e a *accountability* pouco claras. Os atores também podem apresentar medo e uma mentalidade de nós contra eles, reduzindo assim o grau de ambiguidade, mas também dificultando a elaboração e a implementação de políticas legítimas. Os atores podem respeitar as normas democráticas de argumentação e deliberação. Ou o clima de debate pode ser dominado por discursos de ódio, mentiras e ameaças, criando polarização. A teoria da *accountability* tem que atender a dois aspectos da relação entre a ambiguidade e as políticas de *accountability*: processos de *accountability* concebidos como fazer sentido e como forma de lidar com concepções concorrentes de *accountability* e conflito.

## **Ambiguidade e racionalização**

As normas democráticas prescrevem cidadãos bem informados capazes de ver, entender e reagir ao que os detentores do poder fazem como pré-condição para punir comportamentos e ações não autorizados e inaceitáveis. As democracias são conjuntos interligados de comunidades de ação, justificação e crítica. Tornar o mundo inteligível em termos normativos e causais é essencial para a vida

política, e a busca por identidade, pertencimento, propósito, direção e significado pode ser um aspecto tão importante dos processos de *accountability* quanto a tomada de decisão, controle e *compliance*. Os democratas supostamente aprendem com suas experiências e, se as informações disponíveis são precisas, os objetivos são claros e imutáveis, as inferências são corretas, a modificação do comportamento é apropriada e o ambiente é estável, o processo é adaptativamente racional e resultará em melhorias ao longo do tempo (MARCH; OLSEN, 1976, p. 67). Os indivíduos, no entanto, tentam entender e se adaptar às suas experiências, mesmo quando eventos, processos e resultados são ambíguos, nos casos em que os fatos não são autoevidentes, o entendimento causal não é perfeito, e os critérios de sucesso não são claros ou são contestados. Eles descobrem ou impõem ordem, atribuem significado e fornecem explicações e avaliações.

A abordagem institucional chama a atenção para como os processos de *accountability*, principalmente em regimes instáveis, fornecem ocasiões para buscar e testar propósitos coletivos, inteligência, significado e identidades políticas, incluindo cidadania democrática baseada na igualdade política. Os processos de *accountability* proporcionam uma oportunidade para o exercício de visões políticas, gestão da imagem, reivindicação de vitória, atribuição de culpa, desonra e identificação de bodes expiatórios. Surgem possibilidades para definir a virtude e a verdade, durante as quais os atores descobrem ou interpretam o que aconteceu, o que os diferentes atores fizeram, o que eles vão fazer, juntamente com as justificativas para essas ações. Os processos de *accountability* proporcionam uma ocasião para atribuir glória e culpa pelo que aconteceu e, conseqüentemente, exercitar, contestar ou reafirmar relações de amizade ou confiança, antagonismos, relações de poder ou de *status* e descobrir o interesse próprio e o interesse do grupo (MARCH; OLSEN, 1976, p. 11).

Sob tais condições, o significado e as implicações da *accountability* são definidos e modificados quando os princípios se encontram com situações práticas e geram implicações, divisões e relacionamentos

específicos. Conforme observado no Capítulo 3, as contas prestadas, as respostas e as avaliações das ações governamentais podem ser aceitas como razoáveis e legítimas, ou podem ser negadas e gerar controvérsias. Um evento pode ser interpretado como o resultado de atos intencionais ou de uma necessidade, acidente ou mal-entendido. A responsabilidade pode ser negada e transferida para outra pessoa, ou pode-se dizer que os resultados ruins são causados por recursos inadequados. O comportamento pode ser desculpado, perdoado e justificado, ou desaprovado e punido. O estilo de apresentação de um relato – por exemplo, de forma humilde submetendo-se a críticas, expressando arrependimento, ou desculpando, justificando, defendendo ou reformulando interpretações – pode ser mais importante para as reações do que para o ato relatado em si (DUBNICK, 2005).

Já que o aprendizado com a experiência, a racionalidade adaptativa e a melhoria não são garantidas em mundos ambíguos, é necessário introduzir ideias sobre os processos pelos quais as crenças e atitudes são construídas, sob tais condições, nos processos de *accountability*. Um conjunto de ideias teóricas para entender como os atores interpretam situações ambíguas e passam a acreditar no que acreditam – cujas origens remontam a Festinger (1957) e Heider (1958) – envolve diferentes noções de consistência, equilíbrio e harmonia nas estruturas cognitivas e de atitude. A tolerância à ambiguidade varia entre os indivíduos (Furnham; Marks, 2013), mas os desequilíbrios são geralmente considerados desagradáveis. São impulsionadores da criação e mudança de sentido, levando os atores a se esforçarem para avançar em direção a maior consistência e ordem. Quanto mais importantes são os eventos observados e as relações envolvidas, mais forte é a necessidade percebida de ordem (MARCH; OLSEN, 1975, 1976; WEICK *et al.*, 2005).

A adaptação por meio da interpretação é uma alternativa nos casos em que a adaptação pela ação é impossível, e nos processos de

*accountability* caracterizados pela ambiguidade, os participantes e observadores tendem a tentar equilibrar os seguintes aspectos: (a) se os eventos são vistos como sucessos ou fracassos; (b) quem ou o que é visto como causador dos eventos; e (c) se o observador tem uma relação positiva ou negativa com o ator. Suas cognições, assim como suas avaliações, serão formadas pelas características da associação e organização política, bem como pelas características dos indivíduos, incluindo seus vários graus de integração em uma comunidade e em um regime.

É improvável que os atores racionalmente limitados tenham informações completas e compreensão causal quando se trata de questões relacionadas aos termos da ordem política. Suas interpretações e inclinações para aceitar informações e avaliações como confiáveis dependerão do grau em que as interpretações oferecidas são consistentes com suas estruturas de crença, compreensões e atitudes individuais já existentes. Um participante será ativo na medida em que seu julgamento de eventos, interpretações causais e integração social e relações de confiança estiverem em equilíbrio, ou seja, que sua visão, gosto e confiança sejam inequívocos. As instituições expõem os indivíduos à informação de diferentes maneiras e fornecem recordações, tornando a recuperação de informações mais ou menos fácil. É provável também que as pessoas enxerguem mundos diferentes como resultado de variações no acesso à informação por meio de documentos e discursos públicos, especialistas, mídia de massa, agências de relações públicas e porta-vozes, boatos ou através de amigos e outros informantes confiáveis. Até que ponto os atores são integrados em uma comunidade política, e suas crenças normativas e causais afetam o que eles veem e gostam.

Pode-se esperar que o conhecimento autoevidente tenha fortes efeitos sobre como as coisas são equilibradas e o resultado dos atos de equilíbrio dependa do que for ambíguo. As demandas de *accountability* não rotineiras são mais prováveis de surgir quando as coisas parecem dar errado. Quando as relações sociais são



caracterizadas por relações claras entre o observador interno/externo e amigo/inimigo e não é autoevidente se os eventos são sucessos ou fracassos, o "*establishment*" — os incumbentes e aqueles bem integrados na comunidade e ao regime, que confiam nos governantes — tem maior probabilidade de obter sucesso, enquanto a "oposição" — aqueles que estão fora das posições governamentais, menos integrados ou alienados da comunidade e do regime, sem confiança nos encarregados — tem maior probabilidade de alegar falhas. Se os eventos forem inequivocamente bons, o *establishment* dará crédito à sua própria sabedoria e decisões deliberadas. Os processos de *accountability* serão dominados pela construção de imagens pelos observadores internos. Os grupos de oposição ou dissidentes se retirarão do processo de interpretação ou enfatizarão as forças externas ou do acaso. Quando os eventos são inequivocamente ruins, as explicações causais serão invertidas. A oposição atribuirá o fracasso ao *establishment* e os observadores internos verão o fracasso como originário do ambiente, do acaso e da má sorte (OLSEN, 1976, p. 346-348). Haverá fortes demandas por *accountability*, explicações e justificativas. A oposição alegará que esse é um comportamento típico do governo ou do partido do governo. O *establishment* argumentará que "nosso governo/partido nunca faria tal coisa".

Portanto, devemos esperar diferentes padrões de ativação do *establishment* e da oposição em tempos bons e ruins. As demandas não rotineiras de *accountability* são mais propensas a serem ativadas durante as crises de desempenho, dando assim à oposição uma oportunidade de mobilizar e criticar o *establishment*, chamando a atenção para suas decisões equivocadas. As interpretações e discussões serão dominadas por aqueles que encontram várias crises para confirmar suas crenças. Os resultados estão ligados a decisões deliberadas — alguém está conduzindo o processo —, não a forças externas ou a infortúnios. Como corolário, nos bons tempos, esperamos que os líderes estabelecidos façam a interpretação e a explicação, enfatizando o impacto de suas próprias decisões e ações. Além disso, espera-se que os atores confiem em outros atores que

eles veem como produtores de eventos dos quais gostam e que evitam eventos dos quais que não gostam.

Possivelmente, quanto mais integrados forem os atores em uma comunidade e regime, maior a probabilidade de que os processos de *accountability* fomentem uma cultura de cooperação e compromisso, ao invés de desconfiança, confronto e desintegração. Os processos de *accountability* podem ter um efeito integrador e propiciar o autodesenvolvimento intelectual e moral (MILL, 1962, p. 30-35). Eles podem melhorar as qualidades morais dos indivíduos e da sociedade por meio da internalização de um *ethos* democrático e cívico, melhorar a comunicação, aprendizagem e qualidade epistemológica, contribuir para equalização de poder e igualdade política e ajudar os atores a encontrar significado na vida, em conjunto, através de reflexão e raciocínio. Quanto menos integrados os atores estiverem em uma comunidade e em um regime, é mais provável que os processos de *accountability* forneçam uma arena retórica para confrontos políticos e lutas partidárias, dividindo, em vez de unificar, a sociedade. Uma abordagem institucional, portanto, vai além da suposição de que a *accountability* eficiente é mais bem alcançada por meio de estruturas de oportunidade, incentivos e controle externo, motivando um agente com interesse próprio a se comportar de acordo com os desejos e comandos de um principal com interesse próprio. Ela leva a sério o papel dos processos de *accountability* como parte do conjunto de processos de socialização, internalização e identificação através dos quais os cidadãos passam a aceitar ordens políticas, regimes de *accountability*, códigos de comportamento apropriados e resultados significativos como democraticamente legítimos.

Nessa perspectiva, não é de surpreender que a União Europeia – um regime mais funcionalmente integrado em termos econômicos do que político, social e cultural – experimente fortes reivindicações em relação à falta de *accountability*, déficit democrático, descontentamento e desconfiança em instituições e líderes em um período de crise econômica e financeira. Não é de

surpreender que a identificação com a União Europeia ou com os estados-membros afete se os sucessos e fracassos são atribuídos a “Bruxelas” ou às capitais nacionais. Também não surpreende que partidos políticos menores, menos poderosos e opositores do PE estejam explorando novas formas de monitorar e responsabilizar os representantes da União Europeia, enquanto partidos políticos maiores e mais poderosos, como o Partido Popular Europeu, relutem em fortalecer os regimes de *accountability* (ERIKSSON, 2016). Em regimes como a UE, com divisões razoavelmente estáveis entre encarregados e observadores externos, e onde alguns partidos políticos têm pouca ou nenhuma chance de chegar ao poder em um futuro próximo, a polarização e as críticas severas também são mais prováveis do que em regimes com mudanças frequentes daqueles que ocupam cargos governamentais. Como resultado, décadas de experiência com a integração europeia não promoveram uma adaptação racional e um consenso crescente quando se trata de como a União deve ser entendida e avaliada, quais são os termos legítimos da ordem política e da mudança ordenada, quem é responsável e deve ser chamado a prestar contas em diferentes contextos.

A situação é ainda mais complicada porque a adaptação racional através de processos de *accountability* requer mudanças não apenas nas crenças, mas também nos arranjos comportamentais e institucionais, e porque a retórica política, que é eficaz quando se trata de mobilizar apoio, não garante programas que funcionem bem (BARTH, 1993, p. 176-177; KLINGER *et al.*, 2001, p. 136-137). As reformas dirigidas pela ideologia partidária, em vez de evidências e análises, por exemplo, provavelmente produzirão efeitos perversos. A confiança e a deferência são enfraquecidas pelo monitoramento intenso e demandas complexas e incoerentes de prestações de contas e relações de *accountability* tripartite entre as lógicas da política, administração e mercados, que se mostraram difíceis de conciliar. Os administradores têm que decifrar decisões políticas e documentos legais, reagir a uma variedade de pressões e desenvolver

soluções práticas viáveis, e tem sido argumentado que a atual onda de delegação requer uma reinvenção da *accountability* (GILMOUR; JENSEN, 1998; KLINGER *et al.*, 2001, p. 134–137). As concepções de *accountability* e modelos mundiais conflitantes criam tensões que precisam ser enfrentadas pelas democracias representativas.

## **Lidando com as concepções conflitantes da *accountability***

Partindo da premissa de que a ambiguidade é parte inerente da vida política e não sujeita a uma conclusão duradoura, uma abordagem institucional sustenta que é necessário compreender como as democracias representativas contemporâneas lidam com a ambiguidade e com concepções múltiplas, contestadas e dinâmicas de *accountability*. Uma abordagem institucional procura mecanismos institucionais que possibilitem às democracias florescer em mundos ambíguos, e, quando fatos e causalidades são contestados e obscuros demais para serem estabelecidos validamente em termos de atribuição correta de responsabilidade, a **política** de *accountability* adquire um papel mais importante. A *accountability* é vista como endógena à política e ao governo democrático e relacionada às questões fundamentais da vida política.

Os processos de *accountability* propiciam momentos de debate e luta, não só relacionados a fatos e causalidade, mas também a prescrições conflitantes do que são autoridade, poder, ideologias, normas, visões de mundo, responsabilidade e *accountability* aceitáveis, ou seja, questões cruciais para a legitimidade de uma ordem política e processos que possam ter efeitos unificadores ou divisores em uma comunidade. Pode haver discordância sobre quem deve pertencer ao “povo”, quais são as identidades individuais e coletivas legítimas e até que ponto a cidadania deve ser percebida como a identidade e o pertencimento primários. Pode haver conflito com relação a diferentes concepções do bem comum e qual programa e arranjos institucionais promoverão o bem-estar dos indivíduos e da comunidade em geral.

As contestações podem, por exemplo, envolver opiniões conflitantes sobre como a busca da vantagem individual e a busca do bem comum devem ser equilibradas.

A política de *accountability* envolve a busca da *accountability* em uma ordem política estabelecida com fortes restrições institucionais e poucas controvérsias (Capítulo 2). Mas, às vezes, há contestações relativas a se os termos da ordem e dos processos de *accountability* fazem parte do surgimento e transformação de regimes de *accountability* e ordens políticas, questões intimamente ligadas a visões conflitantes do que é uma ordem política legítima (Capítulo 3). Há esforços para mudar as regras básicas de convivência e os termos da ordem política, incluindo as relações estabelecidas entre principal-agente. Os processos de *accountability*, então, proporcionam oportunidades para explorar como a *accountability* pode ser ampliada, inibida e legitimada por ordens e regimes alternativos, bem como para desafiar antigas relações e processos de *accountability* e desenvolver novos. Há debates e lutas sobre se e por que os princípios que organizam e governam os assuntos comuns merecem a fidelidade dos cidadãos. São levantadas questões sobre por que instituições específicas devem ter o direito e a capacidade de cobrar, prestar contas e avaliar contas, punir comportamentos inaceitáveis e exigir explicações e justificativas.

Quais mecanismos possibilitam que democracias representativas lidem com a ambiguidade e com os conflitos e obtenham uma *accountability* efetiva? Para abordagens tradicionais que pressupõem agenciamento racional, tomada de decisão, controle e adaptação, a compreensão de processos de *accountability* democrática envolve reconstruir como as decisões são tomadas, localizar agentes responsáveis e avaliar se os processos e resultados são aceitáveis e se as coisas poderiam e deveriam ter sido feitas de forma diferente. Supõe-se que a ambiguidade e as crenças causais conflitantes, e as avaliações normativas sejam resolvidas por meio de decisões abalizadas por *principals* e escolhas constitucionais predeterminados, bem como pela formulação de políticas comuns.

A história padrão da democracia representativa consagra os mecanismos eleitorais, a elaboração de leis e as hierarquias administrativas e jurídicas como veículos para impor sanções e assegurar a *accountability*, e as principais abordagens de principal-agente lidam principalmente com a *accountability* em políticas estabelecidas e bem integradas, que abrangem ideias sobre o povo soberano, o parlamento soberano e o ministro responsável, ou sobre algum sistema de pesos e contrapesos institucionalizados. A vontade do povo é expressa e o controle é exercido por meio de eleições competitivas e de uma cadeia de relações diádicas entre principal-agente (PRZEWORSKI *et al.*, 1999; STRØM *et al.*, 2003, Capítulo 2 deste livro). Acredita-se que os mecanismos para explorar, testar, obter apoio e autorizar prestações de contas sejam apoiados por instituições que assegurem a liberdade de expressão e de organização, oposição legítima, auditores independentes, sociedade civil ativa, imprensa livre e ciência livre (MARCH; OLSEN, 1995, p. 163).

Os problemas dessa narrativa já foram abordados (Capítulo 2). A *accountability* democrática pressupõe uma cidadania informada que sabe o que os agentes estão fazendo, as evidências e as razões por trás de seu comportamento, e quem é capaz de punir comportamentos não autorizados. Mas esse ideal é difícil de atingir. Os problemas não se originam necessariamente dos agentes. Um déficit de *accountability* pode ser causado por instituições e atores que deveriam convocar outras pessoas para prestar contas, mas carecem de motivação, tempo e energia, conhecimento ou competência para monitorar, avaliar e punir com segurança o comportamento e o desempenho dos agentes (CONSIDINE, 2002; SHAPIRO, 2005; BUSUIOC, 2010, p. 220-223). Os *principals* eleitos e não eleitos podem fornecer aos agentes critérios, expectativas e aspirações contraditórias ou irrealistas, bem como recursos inadequados.

Além disso, as preocupações com a incapacidade dos cidadãos de tornar os agentes responsáveis precisam ser complementadas

pelas responsabilidades dos cidadãos em relação uns aos outros e à comunidade, como o alicerce da democracia e fonte suprema de poder. A questão não é somente se as democracias representativas são capazes de corresponder às expectativas dos cidadãos, mas também se as expectativas e demandas dos cidadãos tornam a democracia viável e através de que processos elas são formadas e modificadas. O princípio democrático de que poder e *accountability* devem coincidir não é coerente com a ideia de um povo soberano que preste contas perante ninguém. Assim, é importante observar como a isenção cidadã da *accountability* mascara a contribuição dos cidadãos comuns aos êxitos e fracassos democráticos (MARCH; OLSEN, 1995, p. 153).

Uma crença democrática central é que as democracias têm uma capacidade única de aprender com a experiência e assegurar o progresso através da adaptação racional e do desenho e reforma das instituições político-administrativas. Presume-se que atribuir corretamente crédito ou culpa causais aumente a frequência de sucesso e reduza a frequência de falhas ao longo do tempo, à medida que novas experiências e realizações são codificadas em instituições (MARCH; OLSEN, 1995; WARREN, 2011, p. 523, 526). Atualmente, as democracias representativas também estão reconsiderando as relações e os processos de *accountability*, e os reformistas acreditam na auditoria e na prestação de contas como instrumentos de inteligência coletiva e melhoria do desempenho (POLLITT; SUMMA, 1997, p. 331). As abordagens principal-agente também assumem que a "perda de agência" é mitigada e os cidadãos e legisladores podem lidar com preferências conflitantes e assimetria de informações por meio de diversos dispositivos institucionais ou arranjos institucionais que fornecem informações sobre o que os agentes estão fazendo e por quê, assim como a competência de fazê-los prestar contas (WATERMAN; MEIER, 1998; LUPAIA; McCUBBINS, 2000).

As democracias aprendem com a experiência com base na *accountability*. Adaptam suas crenças e comportamentos a novas

experiências, mas as lições tiradas não garantem melhoria e progresso. Muitas vezes é difícil fornecer relatos precisos e válidos do que aconteceu ou do que poderia ter acontecido e concluir precisamente que lições extrair. A atenção é um recurso escasso e alguns eventos nunca são sujeitos à *accountability*. As lições são frequentemente ambíguas e contestadas e, às vezes, perdidas. A aprendizagem pode ser artificial e contribuir para erros, em vez de para a inteligência (MARCH; OLSEN, 1975; MARCH, 1999, 2010). As informações são coletadas, mas não se lida com elas ou são postas em prática (FELDMAN; MARCH, 1981). A capacidade de implementar e cumprir as lições aprendidas e as decisões tomadas varia, e novas rotinas para a coleta de informações não são automaticamente seguidas por rotinas de análise, debate e punição. Os relatos podem ser corrompidos por incompetência, fraude, engano, desinformação, doutrinação e manipulação, levantando questões sobre como os cidadãos e funcionários públicos realmente interpretam a relevância, validade e implicações dos relatos e como diferentes instituições de *accountability* apoiam a inteligência e a aprendizagem (MARCH; OLSEN, 1995). Decidir quem elogiar ou culpar não depende necessariamente de evidências concretas, do entendimento causal correto e de padrões normativos válidos. A influência dos cidadãos geralmente depende da disponibilização de relatos e fontes de informação conflitantes. A aceitação de interpretações da experiência pode ser influenciada por evidências ou pelo poder (MARCH, 2010), e a capacidade de obter aceitação de uma estrutura específica, de um tipo de discurso, linguagem, comunidade interpretativa ou uma interpretação em especial é fonte e indicador de poder (MARCH; OLSEN, 1995, p. 180).

Uma norma democrática central é que os cidadãos, baseados nas lições aprendidas com a experiência, devem decidir através de que arranjos institucionais eles devem se organizar politicamente e serem governados. No entanto, como afirmado nos capítulos anteriores, o projeto e a reforma deliberados são apenas um dos vários processos de mudança institucional, e é problemático supor que as ordens políticas e os regimes de *accountability* sejam projetados e reformados



sem atrito por meio da engenharia institucional. Uma abordagem institucional vai além do pressuposto de que regimes de *accountability* emergem, são mantidos e mudam como resultado da aprendizagem com a experiência e das escolhas deliberadas de *principals* predeterminados, ou da adaptação racional a necessidades funcionais ou normativas. Ela interpreta a dinâmica dos regimes de *accountability* como pertencente a processos complexos de institucionalização e desinstitucionalização, integração e desintegração, e um programa institucional chama atenção para como as instituições-chave, por exemplo, o parlamento e a universidade, se desenvolveram através de processos históricos mais do que pelo agenciamento ativo e pelo desenho institucional, e como os arranjos de *accountability* podem evoluir lentamente em relação a contatos repetidos com problemas recorrentes e bem estruturados em situações padronizadas. O que são as exceções em um determinado momento no tempo torna-se mais comum e gradualmente substitui rotinas historicamente evoluídas, padrões normativos e entendimentos causais. Em resumo, a agência política por meio de aprendizado experimental e do desenho institucional não garante adaptação racional e eficiente a propósitos humanos ou à mudança ambiental, nem a seleção competitiva, a barganha, a deliberação, a imitação, a difusão ou outros processos adaptativos (MARCH, 1981).

Um regime complexo, contestado e dinâmico como a UE ilustra a relevância da ambiguidade e algumas das inadequações da narrativa dominante. Não há “povo” unificado, soberano e estável a ser atendido. Não existe um único centro político autoritário formulando mandatos inequívocos para os agentes. As relações principal-agente estão em fluxo. Vários atores têm papéis duplos de *principals* e agentes. Existem demandas conflituosas de papéis e identidades internalizadas que são mobilizadas de maneira diferente em diferentes contextos. Os recursos e as competências não são necessariamente adequados para os papéis prescritos. Os atores são obrigados a prestar contas a uma infinidade de fóruns e satisfazer múltiplas demandas de *accountability* contestadas e ambíguas.

Espera-se que eles o façam de várias maneiras e através de diferentes canais, exigindo diferentes tipos de informações, explicações e justificativas em termos de padrões normativos conflitantes. Em diferentes momentos, diferentes relações de *accountability* são acionadas por e em relação a representantes eleitos, cidadãos individuais, constituintes específicos, meios de comunicação de massa, padrões democráticos e civis, leis, instituições de auditoria financeira, comunidades epistemológicas, códigos profissionais de boas práticas e o etos público. Há reivindicações conflitantes e contestadas sobre o que os cidadãos querem e quais são seus interesses e necessidades, que critérios normativos e entendimentos causais devem ter prioridade e quais jurisdições e responsabilidades devem ter diferentes níveis de governo, instituições e atores. Participantes, audiências e critérios normativos são mobilizados de formas parcialmente descoordenadas, e não está claro quem pode legitimamente convocar quem para explicar o quê, ou quem controla os incentivos e informações relevantes. Frequentemente a prática vem antes da teoria, dos planos e das decisões abalizadas (OLSEN, 2010).

Na União Europeia, as concepções de *accountability* também passaram a depender cada vez mais de instituições não-majoritárias, com funcionários que não são nem diretamente eleitos nem gerenciados por funcionários eleitos e fracamente integrados à opinião pública (THATCHER; STONE SWEET, 2002). Acredita-se que os juízes, os banqueiros centrais e os especialistas atuem de maneira íntegra, com competência, integridade e imparcialidade, de acordo com as leis, os códigos profissionais, os mandatos de seu cargo e o bem comum. O autocontrole e os pesos e contrapesos entre os controladores têm sido avaliados como democraticamente inadequados e, ao mesmo tempo, há a percepção de um déficit de *accountability* e de sobrecargas. No entanto, uma recente tendência compensatória que pode complicar ainda mais a situação para a CE é que o PE parece estar inclinado a assumir seu papel de supervisionar o Executivo de forma mais profunda. Uma carga de trabalho legislativa contrabalançada pode

criar uma maior prioridade em responsabilizar o Executivo por meio de investigações e consultas (TEFFER, 2016), mesmo que os principais partidos não estejam entusiasmados com a reforma dos mecanismos de monitoramento e o fortalecimento dos regimes de *accountability* (ERIKSSON, 2016).

As ambiguidades dos tratados constitutivos e dos diferentes estilos jurídicos de interpretação levaram a guerras territoriais e lutas por competência e *accountability*, processos que podem ser ilustrados pelo nascimento de uma nova ordem jurídica na Europa. Através de vários eventos e decisões parcialmente autônomos e com elementos significativos de coincidência e acaso, os atores legais forneceram uma “base jurídica suficiente para o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) revolucionar o direito europeu” e criar uma ordem jurídica europeia autônoma (RASMUSSEN, 2008, p. 86, 98), que resultou em ordens jurídicas concorrentes e relações de *accountability* ambíguas. E, como observado no Capítulo 2, processos semelhantes ocorreram relacionados à responsabilidade administrativa e financeira (LAFFAN, 2003; CURTIN, 2007; HARLOW; RAWLINGS, 2007; BOVENS *et al.*, 2010; BUSUIOC, 2010). Novas práticas e regimes de auditoria se sobrepuseram aos antigos (Méndez; BACHTLER, 2011).

Se a racionalização, as decisões abalizadas, a politização e a polarização não eliminam a ambiguidade, que mecanismos possibilitam que as democracias representativas modernas prosperem com a ambiguidade e concepções conflitantes de *accountability* e de criação e manutenção de legitimidade? As democracias modernas utilizam um grande repertório de processos, e está além do escopo deste capítulo discutir todos eles. No entanto, é comum observar que há limites para o que uma democracia pode digerir politicamente em um único momento e que, portanto, as democracias usam uma variedade de mecanismos para separar participantes e questões no tempo e no espaço e “amortecer” inconsistências e tensões (OLSEN, 2003, 2007, Capítulo 9). Seguem alguns desses mecanismos, a serem discutidos nos capítulos seguintes.

## Atenção

Como afirmado acima, a busca por equilíbrio e ordem é mais significativa como um fator de mudança quando eventos e atores são percebidos como muito importantes e ameaçadores. Como corolário, se as questões ligadas aos termos da ordem política e aos tomadores de decisão relevantes não forem vistas como suficientemente importantes pelos cidadãos, haverá menos esforços para a criação de equilíbrio e consistência e menos atores serão mobilizados para criar demandas de *accountability* (Capítulo 6). Como resultado, será mais fácil um regime alcançar compromissos e conviver com a ambiguidade. No entanto, a qualidade democrática possivelmente diminuirá à medida que menos cidadãos se envolverem em investigar como o poder é usado, responsabilizar seus governantes e evitar o abuso de poder.

## Tolerância à ambiguidade

Os indivíduos e as comunidades têm tolerância diferente para com a ambiguidade. Existem diferentes propensões ao pensar em dicotomias como verdadeiro/falso, bom ruim e êxito/fracasso, e ao querer definições e respostas claras. Alguns percebem a ambiguidade das situações ou sociedades dinâmicas e heterogêneas em geral como uma ameaça. Outros não são assim e até mesmo veem como desejáveis a ambiguidade, a diversidade e a interação com pessoas que possuem diferentes opiniões e preferências. Lidar com inconsistências e incoerências será mais fácil nesse último tipo de comunidade e em regimes integrados por uma variedade de vínculos e com fortes instituições socializadoras promovendo a tolerância à ambiguidade (Capítulo 5).

## Separação, tomada de decisão e organização

Quando as democracias enfrentam demandas de *accountability*, padrões normativos e entendimentos inconsistentes, o objetivo é geralmente visto como "alcançar um equilíbrio". As reivindicações

são ponderadas. São feitas negociações. O conflito é resolvido e o equilíbrio alcançado. Entretanto, uma alternativa para presumir que a resolução abalizada de um conflito cria uma ordem de preferência estável e consistente é considerar a forma em que mecanismos como a atenção sequencial a metas, a descentralização e a racionalidade local, e a aparente resolução de conflitos, bem como o excesso de recursos amortecem ambiguidades e tendem a reduzir a necessidade percebida de coordenação. Em vez de sucumbir a uma ordem de preferência coerente por meio de negociações, as reivindicações de *accountability* conflitantes são tratadas como restrições independentes – limites que, em conjunto, definem uma solução satisfatória (CYERT; MARCH, 1963, Capítulo 6 deste livro).

Tais mecanismos são de especial importância nas democracias modernas, regimes tipicamente compostos e caracterizados por estruturas especializadas e segmentadas, que reduzem e limitam rotineiramente as tensões e inconsistências percebidas. Em regimes estabelecidos e em situações rotineiras os processos de *accountability* são geralmente “locais” e específicos da instituição. Eles ocorrem paralelamente, em âmbitos institucionais relativamente autônomos, e as crenças, o *status* e as relações de poder existentes condicionam a interpretação em direção a modelos familiares. O acesso e a atenção são organizados separadamente nos níveis de governança e esferas institucionais, permitindo tomadas de decisão e adaptações graduais e evitando momentos constitucionais considerados como criadores de “conflitos desnecessários” (OLSEN, 2003, 2007, Capítulo 9, Capítulo 5 deste livro). Em regimes instáveis e em terrenos inexplorados é mais provável que haja demandas por comportamentos e relações de *accountability* coordenados. Os processos de *accountability* envolvem a interação de uma variedade de instituições e se desenvolvem em uma interação dinâmica entre níveis de governança e entre esferas institucionais. A busca de *accountability* e a dinâmica da *accountability* tornam-se indistinguíveis, e o desafio da política democrática é chegar a um acordo sobre o que deve ser coerente e não ambíguo e onde a ambiguidade e inconsistências podem ser aceitas.

## A busca da *accountability* em mundos ambíguos

Este capítulo ofereceu uma abordagem institucional aos processos de *accountability* em democracias representativas caracterizadas por ambiguidade, incerteza, tensões e controle limitado. A abordagem vai além das hipóteses dominantes sobre agência política, tomada de decisão e adaptação racional – ou seja, categorias padronizadas de relações diádicas e predeterminadas entre principal-agente, com decisores racionais tomando decisões abalizadas através do cálculo da utilidade esperada e garantindo a adaptação racional através do aprendizado com sucessos e fracassos.

Meu argumento não é que as abordagens dominantes de principal-agente não sejam úteis. Em vez disso, eu (novamente) defendo que diferentes abordagens baseadas em suposições basilares conflitantes, incluindo a suposta importância da ambiguidade, podem e devem ser vistas como complementares, e não como mutuamente exclusivas. Os criadores de teorias precisam explorar ideias conflitantes, suas áreas de aplicação, seus pontos fortes e fracos e as circunstâncias sob as quais diferentes processos tendem a fomentar ou a impedir a *accountability*, a ordem política e a mudança ordenada.

A abordagem institucional da *accountability* democrática, que vê a ambiguidade não como inimiga da *accountability*, mas como parte intrínseca da política democrática e da *accountability* na Europa contemporânea, atende tanto à política estabelecida quanto à instável. Ela enfatiza a importância de rotinas institucionais, procedimentos padrão, modelos cognitivos e recursos. No entanto, também afirma que a tomada de decisões políticas e organizacionais é, às vezes, confusa. A fluidez, as inconsistências e os conflitos da vida política – desejos e entendimentos incompletamente reconciliados que evoluem no contexto de persegui-los, na participação variável e na mudança na legitimidade dos recursos – dificultam atribuir corretamente a responsabilidade causal, o crédito e a culpa. Em um contexto

de normas democráticas que enfatizam a vontade humana, a compreensão e o controle, bem como o governo responsivo e responsável, essas normas promovem demandas para convocar os atores para explicar as coisas que acontecem mesmo sob condições ambíguas e incertas, onde há controle limitado. Elas também possibilitam a racionalização e políticas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política.

Uma razão para repensar a ambiguidade e a política de *accountability* no contexto da transformação europeia é que muitos cidadãos percebem o mundo como confuso e ameaçador. Aqueles atingidos pelo desemprego, pela pobreza e pela privação social sentem que têm boas razões para ficarem desapontados e zangados. Outros temem o terrorismo, a guerra, a perda de identidade ou os colapsos climáticos. Há desencantamento e descontentamento e uma perda de expectativa de paz, prosperidade e esclarecimento, inspirados pela crença no progresso. As prestações de contas têm sido solicitadas, bem como têm sido apresentadas voluntariamente, e, de acordo com uma abordagem institucional, modelos ideológicos bem estabelecidos e estereótipos têm sido usados para criar significado e “equilíbrio” em estruturas cognitivas e atitudinais. Não surpreende quem atribui responsabilidade ao “establishment”, os políticos europeus ou os domésticos, o neoliberalismo, o capitalismo e as “grandes empresas”, os populistas, os nacionalistas, “o Sul”, “o Norte”, “o Ocidente” ou “o Oriente”, os imigrantes ou o islamismo.

Um possível próximo passo para os que estudam a ambiguidade e a *accountability* política é explorar em detalhe a real interação das instituições e das redes de *accountability* coexistentes organizadas a partir de concepções conflitantes sobre o que é *accountability* e contestar ideias sobre que arranjos institucionais promoverão *accountability* efetiva. Em regimes consolidados e diferenciados e em situações rotineiras, pode ser proveitoso estudar a operação interna e a dinâmica de instituições de *accountability* únicas e relativamente autônomas, estruturadas segundo

princípios e regras diferentes, por exemplo, relações legislativo-executivas, hierarquias administrativas, tribunais independentes e *accountability* jurídica, ouvidorias, entidades de auditoria, arranjos mercado-consumidor e a mídia de massa. No entanto, há também a necessidade de examinar a *accountability* democrática em regimes menos estabelecidos e diferenciados, que tenham que lidar com análises e prescrições conflitantes. Os regimes de *accountability* nunca são totalmente integrados ou aceitos por todos. As tensões e disputas são endêmicas nas instituições e entre elas. Há uma variedade de programas de ação integrados com maior ou menor solidez e que determinam possíveis ações em uma série de circunstâncias que satisfazem conjuntos complexos de padrões, metas, regras, requisitos e restrições. Em períodos de descontentamento, provavelmente haverá demandas de coordenação das várias instituições de *accountability*.

Outro próximo passo possível é examinar exatamente como as mudanças nos regimes de *accountability* ocorrem e as condições para mudanças ordenadas. Um aspecto-chave são os fatores estabilizadores e desestabilizadores e os atritos nos processos de mudança, incluindo o projeto deliberado, o cumprimento de regras, a barganha, a deliberação, o aprendizado experimental, a adaptação racional, a difusão, a seleção competitiva e os processos históricos em evolução. Uma parte de tal agenda é explorar como os incentivos e os códigos de comportamento internalizados interagem na influência da adaptação de ideias, comportamentos e arranjos institucionais. Outra parte é examinar como os processos de *accountability* e as diferentes instituições de formação e socialização contribuem para promover os indivíduos e as culturas políticas caracterizadas pela tolerância à ambiguidade, por exemplo, identidades democráticas e cívicas e cidadãos humanistas e cumpridores da lei.

O Capítulo 5 trata de um mecanismo que possivelmente pode ajudar as democracias a prosperar com ambiguidade e inconsistência, ou seja, a separação do discurso político da ação política. Agentes



democratas supostamente falam a verdade para que haja consistência entre o que eles fazem e o que dizem. Ainda assim, a tensão entre as demandas culturais por atores responsáveis e que prestem contas e as dificuldades de se estabelecer responsabilidade e *accountability* pode contribuir para uma separação entre discurso e ação. Um enigma a ser explorado é se as normas democráticas e práticas democráticas sob algumas condições podem ser separadas e inconsistentes sem que haja qualquer mobilização em massa de cidadãos desiludidos que tentam acabar com a lacuna entre o que os detentores do poder fazem e como explicam e justificam seu comportamento; resultados e termos da ordem política.

## ***Accountability* e a separação entre discurso e ação**

### **A retórica democrática e a prática democrática**

Uma democracia é uma comunidade de ação e tomada de decisão, mas também uma comunidade de racionalização, explicação, educação e justificação. A governança envolve moldar a história, bem como tentar entendê-la e ter disponível a aprender com ela (MARCH; OLSEN, 1995, p. 44, 146). Um espírito democrático de responsabilidade e *accountability*, juntamente com uma norma de honestidade, dita que os agentes que atuam em nome da comunidade dizem a verdade sobre o que fizeram e por quê. A *accountability* e o controle popular se beneficiam da consistência entre o que os agentes realmente fazem e o que dizem: como descrevem, explicam e justificam suas ações.

Ainda assim, é comum observar inconsistências entre discurso e ação (MEYER; ROWAN, 1977; MARCH, 1984; BRUNSSON, 1989). Um ator pode tentar satisfazer alguns com discursos, alguns com decisões formais e outros com ações e conquistas. Quando o que os atores dizem é consistente com o que um público quer ouvir, o discurso pode contribuir para a aceitação. O mesmo vale para decisões formais, mesmo quando não são implementadas e não têm efeitos práticos. A separação entre discurso e ação é provável particularmente em situações conflituosas, quando demandas de *accountability* são percebidas como inconsistentes, os problemas não têm solução, ou

há discordância sobre qual é o problema (BRUNSSON, 1989, 2007). Há, por exemplo, frequentemente uma fraca integração entre a forma como os principais programas de reforma do setor público são apresentados e discutidos e a ação e os resultados reais da reforma (BRUNSSON; OLSEN, 1993; MARCH; OLSEN, 1995, p. 196).

Como já mencionado, na Europa contemporânea, instituições e atores democráticos enfrentam múltiplas e inconsistentes demandas de *accountability* e critérios contraditórios de sucesso. Eles precisam explicar e justificar seu desempenho, estruturas, processos e símbolos para uma variedade de fóruns (BOVENS *et al.*, 2010; BUSUIOC; LODGE, 2016). Um único arranjo de *accountability* também pode estar baseado em elementos contraditórios. Um arranjo pode, por exemplo, estar baseado na confiança e em normas compartilhadas, bem como em regimes de desconfiança e de controle detalhado (LÆGREID; NEBY, 2016). No entanto, é provável que demandas inconsistentes e conflitantes criem problemas (KOPPELL, 2005).

Este capítulo, portanto, explora os fatores que possibilitam que um regime prospere quando há separação entre a retórica e a prática oficiais e ainda evite demandas de *accountability* quanto aos termos da ordem política. Como corolário, em que condições os processos de *accountability* geram demandas por mais consistência entre o que é dito e o que é feito. Dedico especial atenção à forma como a probabilidade de diferentes padrões de *accountability* é afetada pela forma como um regime é integrado – como é vinculado por associação política, organização e agência.

Para esclarecer essas questões, considero a Noruega e a UE como exemplos de dois tipos de regimes diferentes. A primeira tem uma ordem política bem estabelecida e bem integrada, enquanto a segunda é uma ordem ainda em construção. A Noruega e a UE são diferentes em muitos aspectos, mas este capítulo concentra-se em alguns dos mecanismos que podem amortecer a inconsistência entre discurso

e ação. A capacidade de um regime prosperar com lacunas entre a retórica e a prática provavelmente dependerá de sua associação política, sua história e seus padrões de conflito. A confiança nas instituições provavelmente dará aos tomadores de decisão uma margem de discricionariedade relativamente ampla e permitirá lacunas entre a autoapresentação oficial e a prática. As demandas de *accountability*, então, podem vir de eventos incomuns, não padronizados, que não têm sentido ou são difíceis de compreender e de se integrarem a crenças e práticas rotineiras que são consideradas como certas. As demandas também são mais prováveis quando uma sociedade é confrontada com outra sociedade com uma história significativamente diferente, fazendo com que as pessoas percebam que seu universo não representa uma inevitável e inalterável "realidade objetiva" (BERGER; LUCKMANN, 1967, p. 103, 107). É provável que as crises de confiança e de lealdade tenham um efeito em termos de criar mais demandas por *accountability* e mobilizar mais questões, participantes e audiências. A frustração e a insatisfação, ou o orgulho pela ordem estabelecida, podem, no entanto, aumentar ou diminuir as chances de suscitar a atenção pública e as demandas de *accountability*.

Quanto mais as instituições políticas são capazes de aprender com a experiência e resolver problemas sequencialmente por meio de reformas graduais em vez de permitirem que separações históricas se acumulem (LIPSET, 1963, p. 71, 79), menor a probabilidade de demandas de *accountability* envolverem questões de inconsistência entre discurso e ação e questões relacionados com os termos da ordem política. Os regimes oferecem poucas ou muitas oportunidades institucionalizadas para o debate, a contestação e o envolvimento dos cidadãos, tornando as demandas de *accountability* relacionadas à ordem política mais ou menos prováveis. Diferentes formas de organização política também têm diferentes capacidades para compensar as inconsistências entre discurso e ação por meio de mecanismos como a racionalidade local, a atenção sequencial aos objetivos e excesso de recursos (CYERT; MARCH, 1963, Capítulo 4 deste livro). Além disso, os detentores de poder são mais ou menos contidos quando se trata do desempenho promissor,

afetando as aspirações, expectativas e reações dos cidadãos de maneira diferente. Os decisores podem, através das suas diferentes promessas/ equilíbrio de desempenho, gerar desapontamento e descontentamento ou legitimidade e fidelidade. Quanto maior a distância entre o que é dito e o que é feito, maior a probabilidade de que os processos de *accountability* envolvam demandas por mais consistência entre práticas, explicações e justificativas da ordem existente e de seus fundamentos cognitivos, normativos e de poder. As crises de confiança criadas por promessas não cumpridas tendem a ter um efeito mobilizador que leva a mais demandas de *accountability*, participantes e audiências. Além disso, os atores políticos podem acreditar, ou não, na possibilidade de conectar as lacunas entre discurso e ação através do desenho e redesenho deliberado dos arranjos institucionais, tornando as demandas de *accountability* mais ou menos prováveis.

## **A *accountability* em uma era de descontentamento e reforma**

Nas últimas três ou quatro décadas, as duas formas mais importantes de organização política e governança na Europa – o Estado-nação e a UE – foram duramente criticadas. Os reformistas inspirados pela Nova Gestão Pública afirmam que os Estados, e os Estados de bem-estar social em particular, não atingem seus objetivos. Eles são ineficientes, não são financeiramente sustentáveis e carecem do apoio popular. Os reformistas deram prioridade à *accountability* com base em mecanismos de mercado e *accountability* gerencial por resultados, eficiência e orçamentos. Houve a fragmentação e especialização estrutural e foi concedida autonomia baseada em contrato a uma variedade de agências (VERHOEST *et al.*, 2012; LÆGREID, 2014; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2016). Menor atenção tem sido dada às tradicionais maneiras jurídicas formais de controle e *accountability* através da cadeia parlamentar de governança e da forma tradicional de uma administração pública unitária e hierárquica. A administração pública tem sido percebida como um veículo técnico para implementar e executar

decisões autorizadas e como uma empresa produtora de bens e serviços em concorrência com outros produtores. Os reformistas presumiram que a *accountability* melhoraria o desempenho e a eficiência (LÆGREID, 2014) em vez de criar sobrecarga de *accountability* e desempenho reduzido (HALACHMI, 2014).

O elo entre reforma administrativa, *accountability* e desempenho tem sido, no entanto, frequentemente fraco (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2016). Auditorias de desempenho e mecanismos de *accountability* nem sempre melhoraram o desempenho (REICHBORN-KJENNERUD, 2013) e há uma necessidade percebida de ir além de um conceito restrito de *accountability* gerencial (VAN THIEL *et al.*, 2012, p. 435). Questões sobre como autonomia e *accountability* de agências podem ser combinadas e sobre como administrações domésticas tornaram-se parte de uma ordem administrativa europeia e de redes internacionais têm atraído pouca atenção pública (EGEBERG, 2006; CURTIN; EGBERG, 2008; TRONDAL, 2010; BUSUIOC *et al.*, 2012).

A integração europeia tem sido defendida como um remédio para as fraquezas do Estado-nação. Os fundadores da Comunidade Europeia viam a integração como um antídoto ao nacionalismo, e ainda é comum que os líderes europeus alertem contra o retorno do nacionalismo. No entanto, as divisões políticas atravessaram as fronteiras dos Estados membros apenas até certo ponto. A maioria dos Estados membros se alinhou uns contra os outros de formas cumulativas e polarizadas (LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2015; SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016).

A União Europeia ainda é uma política instável. É um experimento em grande escala em integração e uma tentativa de mudar deliberadamente a organização política de um continente através da construção de instituições em um contexto já densamente institucionalizado (OLSEN, 2010). Uma nova política europeia está surgindo, construída sobre vários princípios normativos e organizacionais concorrentes. Mas há pouco consenso sobre o que uma ordem política futura desejável parece em termos de fronteiras

territoriais, uma agenda compartilhada e arranjos institucionais. Há também desacordo sobre como a ordem existente e seus princípios e dinâmicas fundacionais podem ser descritos, compreendidos e justificados. Na verdade, a União Europeia tornou-se cada vez mais controversa e contestada. Não pode ter o apoio popular e a legitimidade como garantidos. Pelo contrário, líderes e eleitorados se afastaram (MATTILA; RAUNIO, 2012). O descontentamento com a União tem crescido com a oposição à integração em geral ou a formas específicas de integração e termos da ordem política. Possivelmente, a maioria “de saída” no referendo Brexit aumentou a possibilidade de desintegração da União Europeia.

Um resultado dessas evoluções tem sido que os processos de *accountability* se relacionam cada vez mais a ideias diferentes sobre quais são os termos legítimos da ordem política. Houve demandas por explicação e justificação de como a regra compartilhada e o autogoverno (ELAZAR, 1991, p. 12), interdependência e independência, unidade e diversidade podem ser equilibrados; onde a autoridade, o poder, a responsabilidade e a *accountability* devem estar localizados e como devem ser legitimamente transferidos entre níveis de governo; e qual o papel que a política democrática deve ter em relação a outras esferas institucionais, como mercados competitivos, um judiciário independente, a ciência livre e a religião. Em resumo, a capacidade de a União Europeia florescer com uma separação entre discurso e ação parece ter se tornado mais difícil, e o restante deste capítulo tenta esclarecer as variações e mudanças na capacidade de um regime prosperar com inconsistências entre discurso e ação, comparando Noruega e a União Europeia.

## **A Noruega: separação “exitosa” entre discurso e ação**

A autocompreensão oficial norueguesa está inserida em uma grande narrativa de independência nacional, autogovernança e democratização. A narrativa consagra o povo soberano, governando-se através de um

estado-nação soberano e com um parlamento soberano (Stortinget) como estrutura institucional para o governo representativo, assegurando legitimidade (OLSEN, 2014a, 2015b). A vontade popular é expressa através de eleições competitivas, legislação e hierarquia (OLSEN, 1978). Existe uma corrente de autorização do povo para a legislatura, o governo, a administração pública e de volta ao povo, e há uma cadeia de *accountability* que segue na direção oposta. Há histórias conflitantes sobre a democracia norueguesa, mas as principais estão organizadas em torno dos acontecimentos de 1814, quando a Noruega se separou do Estado dinamarquês-norueguês, se uniu à Suécia e obteve sua própria constituição, e em 1905, quando a união sueco-norueguesa foi dissolvida e a Noruega conquistou sua independência nacional. O feriado nacional de 17 de maio apresenta exhibições de patriotismo e de comunidade nacional na forma de desfiles de jovens estudantes, em vez de desfiles militares.

A autocompreensão política norueguesa e a ideia de uma cadeia parlamentar de autorização e *accountability* aproximam-se das premissas usualmente feitas pelas abordagens racionais de principal-agente sobre a *accountability*. De fato, as práticas políticas norueguesas são influenciadas por essas ideias. No entanto, as práticas mudaram mais do que suas explicações e justificativas oficiais. Houve reformas pragmáticas incrementais com tentativas de construir um amplo apoio e legitimidade, mas sem muito debate sobre princípios. De especial importância foi o “grande compromisso” na década de 1930 entre o capital, o trabalho e o Estado, organizado em torno da paz social, da produtividade econômica e da redistribuição pelo setor público. O compromisso criou um novo equilíbrio de poder ao combinar uma economia de mercado aberto com uma norma de redução da desigualdade social e maior proteção e segurança social. O governo tornou-se responsável por um programa redistributivo e pelo bem-estar da sociedade. As relações de *accountability* e a fronteira entre os âmbitos público e privado foram borradas, com os cidadãos como membros de organizações de interesse e portadores de direitos socioeconômicos. Houve uma introdução gradativa



de estruturas representativas corporativas com a integração de interesses organizados na formulação de políticas públicas. O foco estava em concordar com as decisões, mas não necessariamente em explicá-las ou justificá-las. Desde então, a Noruega tornou-se parte de uma variedade de regimes europeus e internacionais. O país não é membro da União Europeia, mas está fortemente integrado e dependente das atividades e do sistema jurídico da União. As fronteiras nacionais tornaram-se menos importantes, e é mais difícil identificar inequivocamente pelo que o governo nacional pode ser legitimamente responsabilizado.

Na Noruega, como nos outros países escandinavos, a democracia tornou-se uma metanorma que inclui não apenas a democracia política representativa, mas também a democracia social e econômica, com ênfase na igualdade social e segurança, um setor público relativamente grande, e na vontade de redistribuir recursos (ALLARDT *et al.*, 1981). As reformas foram baseadas em um senso de propósito comum e na compreensão das regras para viver juntos. Historicamente, ao lado de divergências sobre políticas e críticas de políticos, partidos políticos e governos, desenvolveu-se um acordo bem amplo sobre os termos da ordem política e como as divergências deviam ser tratadas.

Como em outras democracias, a ordem política da Noruega é caracterizada por algumas tensões e conflitos duradouros e não resolvidos e não por um consenso racional, por consentimento e por harmonia estável. Há uma combinação de princípios normativos e organizacionais parcialmente conflitantes incorporados em uma variedade de compromissos, e não está óbvio como os ideais democráticos serão interpretados em diferentes contextos institucionais. A ordem é baseada em um equilíbrio entre democracia representativa e direta, no poder da maioria e nos direitos das minorias, em um Estado de bem-estar intermediário e um *Rechtsstaat* liberal. Ela envolve tensões com relação ao papel apropriado de leigos, elites e especialistas, como a opinião pública deve ser legitimamente

formada e transformada, o que deve ser considerado como “a vontade do povo” e a relação correta entre o Estado-nação e comunidades e pertencimentos conflitantes (OLSEN, 2014a). É necessário encontrar um equilíbrio legítimo entre o ideal coletivo de um povo soberano e o ideal individualista do indivíduo soberano (OLSEN, 1990) e entre criar compromissos amplos através de apelos à comunidade e à unidade e fornecer à população alternativas políticas claras delimitando o que divide a população.

Como resultado de experiências históricas, as instituições políticas e sociais foram infundidas por entendimentos tácitos compartilhados de adequação, razão e justiça, incluindo com o que é importante concordar e com o que é aceitável discordar. A vida coletiva dos cidadãos foi definida por um amplo âmbito de rotinas e procedimentos garantidos. Houve institucionalização de formas normais e legítimas de interpretar e lidar com tarefas e situações, incorporadas em um conjunto relativamente integrado de cargos, papéis, funções, poderes, direitos, deveres, responsabilidades e responsabilizações diferenciadas, porém interconectadas. Em situações difíceis, há uma grande preocupação em manter e desenvolver ainda mais a comunidade, a cooperação, a confiança e a coexistência pacífica. Os esforços têm se concentrado mais em lidar com problemas específicos do que em confrontos sobre ideais e princípios. Estes incluíram tentativas de “encontrar um equilíbrio razoável”, para chegar a “uma melhor distribuição de tarefas” e “remover regras e intervenções desnecessárias”, combinadas com uma aversão a “teorias”, “princípios abstratos” e “questões hipotéticas” sobre o que constitui uma boa ordem democrática. O resultado foi uma ordem política caracterizada por um nível razoavelmente baixo de conflito e confronto, compromissos ambíguos, arranjos informais e entendimentos tácitos compartilhados (OLSEN, 2014a).

Embora a Noruega, por meio da prática, tenha desenvolvido uma cultura política, normas tácitas e entendimentos que tornam possíveis os padrões amplamente aceitos de conduta apropriada,

razão e justiça, o discurso e a constituição escrita (Grunnloven) são de ajuda limitada para o entendimento de como a Noruega é politicamente organizada e governada. Existe uma conexão fraca entre a constituição escrita, a prática legal atual e a ordem política "viva". A Constituição de 1814 é uma das mais antigas constituições em voga no mundo, e um importante advogado norueguês caracterizou o documento como desatualizado e sem contato com a realidade atual (SEJERSTED, 2013, 2014). Por exemplo, a constituição ainda tem o rei selecionando seus conselheiros e mais é dito sobre a família real do que sobre o Poder Executivo. O sistema corporativo de representação, o governo autônomo local e a relação da Noruega com a União Europeia têm pouco ou nenhum lugar (OLSEN, 2015b).

Não houve nenhuma revisão importante da constituição escrita desde 1814, nem ninguém no Parlamento sugeriu tal revisão. Grandes reformas foram consideradas como passíveis de criar conflitos desnecessários. Em contraste, houve um grande número de reformas limitadas, por meio de processos graduais e não coordenados, muitas vezes sem implicações sólidas claras (SEJERSTED, 2013, p. 65-66, 70). A inclusão formal do parlamentarismo na constituição, em 2007, ocorreu mais de 100 anos após ter se tornado a prática política, e, portanto, com poucas consequências práticas (SEJERSTED, 2014). Um parágrafo de valor foi escrito na constituição, em 2014, mas contém muitas tensões e não estabelece prioridades entre valores conflitantes. O parágrafo pode ser interpretado de várias maneiras e é difícil dizer exatamente como ele será usado. Além disso, essas duas mudanças surgiram como subprodutos de outros processos. Elas não foram baseadas em nenhuma demanda popular, nem em reformas planejadas para resolver um problema específico (MICHALSEN, 2014). Em geral, tem havido poucas tentativas de formular novos princípios normativos e organizacionais ou de identificar as condições mutáveis de *accountability* democrática e de legitimidade popular e apoio.

## Ocasões não utilizadas para convocar governantes à *accountability*

As demandas de *accountability* em relação aos termos da ordem política têm sido em grande parte um “não problema” e isso não ocorre porque o público e seus representantes eleitos não tiveram ocasião de fazer tais demandas. Houve várias ocasiões não utilizadas. Uma delas foi a celebração do 200º aniversário da constituição escrita, em 2014, quando os cidadãos foram oficialmente convidados a discutir o futuro da democracia norueguesa. Outra, foi a publicação de três relatórios essenciais do governo norueguês – um baseado em um estudo de cinco anos sobre poder e democracia na Noruega (1998-2003), o segundo analisando a relação da Noruega com a União Europeia e o terceiro analisando o dia 22 de julho de 2011, quando houve o massacre terrorista de 77 pessoas.

O governo norueguês tinha altas aspirações para sua celebração oficial da Constituição de 1814. O tema principal era a importância do governo democrático e seus desafios atuais, e o público foi convidado a refletir e debater os termos da ordem política. Esse enquadramento gerou expectativas sobre novas ideias e ações sobre como a Noruega deveria ser organizada e governada politicamente no futuro. No entanto, essas expectativas não foram atendidas. O evento acabou sendo uma boa festa de aniversário, com algumas atualizações dos arranjos jurídicos existentes e da retórica ligada às narrativas e doutrinas existentes. O jubileu não contribuiu para uma melhor compreensão de como a ordem política realmente funciona e se desenvolve. O meio político não usou o aniversário para discutir qual ordem política é desejável e possível em uma sociedade cada vez mais heterogênea, com crescentes dependências internacionais. Pequenas mudanças foram feitas na constituição escrita – mudanças de linguagem e a adição de alguns direitos humanos. Mas ao longo do processo, foi enfatizado que essas reformas não tinham como objetivo mudar as realidades jurídicas ou políticas na Noruega (OLSEN, 2015b).

Pode-se argumentar que um aniversário não é o contexto certo para discutir *accountability* e os termos da ordem política. No entanto, o público norueguês e seus representantes eleitos também se abstiveram de usar outras ocasiões apresentadas por relatórios oficiais do comitê e pela literatura acadêmica. O estudo do poder e da democracia na Noruega, de 1998 a 2003, preocupou-se com o desaparecimento do governo popular (Nou, 2003, p. 19). Perguntou-se se o desenvolvimento em curso implicava em um “adeus ao governo popular” (TRANVIK; SELLE, 2003; SELLE; ØSTERUD, 2006). Os estudos estavam preocupados com a judicialização da política e argumentou-se que a transferência de soberania para a União Europeia tornava menos claro se a Noruega ainda era um Estado soberano (ØSTERUD *et al.*, 2003, p. 55).

A *Europautredningen*, uma comissão criada para analisar os acordos da Noruega com a União Europeia, questionou como as autoridades norueguesas ponderavam as preocupações democráticas em comparação com outras preocupações, como acesso a mercados e competitividade econômica, na prática. A comissão concluiu que era problemático presumir a soberania nacional porque a Noruega, como não membro sem influência formal na União Europeia, havia se tornado parte de uma ordem jurídica europeia, de modo que a política e a sociedade norueguesas foram influenciadas por um crescente número de regras e decisões europeias (Nou, 2012, p. 2; SEJERSTED, 2013, p. 103). Outros estudos demonstraram que a administração pública norueguesa tornou-se parte de ambas, uma ordem administrativa norueguesa e europeia (EGEBERG, 2006). Também se argumentou que a relação especial da Noruega com a União Europeia enfraquece a constituição como base para a democracia (ERIKSEN; FOSSUM, 2014).

O mandato da Comissão de 22 de julho foi estabelecido para analisar e extrair lições dos ataques à sede do governo em Oslo e ao acampamento de jovens do Partido Trabalhista na ilha de Utøya, no qual 77 pessoas foram mortas e muitas ficaram feridas. A comissão

documentou que as rotinas que funcionam bem sob condições normais não o fazem necessariamente em circunstâncias excepcionais com tarefas desconhecidas e grande incerteza. Instituições importantes – em primeiro lugar e principalmente a polícia – foram fortemente criticadas pela forma como lidaram com a situação. A maioria das análises se concentrou na capacidade de o sistema implementar e impor decisões e no preparo futuro para situações que a maioria dos noruegueses não acreditava que poderiam ocorrer em seu país (Nou, 2012, p. 14; FIMREITE *et al.* 2014).

Nenhum dos relatórios mencionou exigências de *accountability* ou debate de princípios sobre os termos da ordem política. As autoridades públicas não estavam preocupadas com a qualidade democrática do país. Pelo contrário, houve uma resposta “democracia-somos-nós” por parte do governo. A relação da Noruega com a União Europeia foi retratada como não problemática em termos democráticos. As contestações democráticas estavam relacionadas à forma como a Noruega poderia ajudar outros países a desenvolver instituições democráticas. A Noruega, além disso, tinha grandes vantagens econômicas no acesso ao mercado europeu e era vista como compartilhando os valores básicos da União Europeia. A tragédia de 22 de julho foi recebida com apelos emocionais à comunidade, à democracia, à abertura e ao Estado de direito. O governo foi criticado, mas muitas das críticas estavam relacionadas a eventos específicos, como por que uma rua não havia sido fechada ao tráfego. A oposição no Parlamento não solicitou moção de censura. O processo judicial contra o terrorista foi realizado de acordo com os princípios do *Rechtsstaat*. Houve desfiles de primavera e multidões cantando a popular canção “Sammen skal vi lev”. Mas não houve discussão de princípios sobre o melhor tipo de comunidade política e regras para a coexistência pacífica. Não havia dúvidas sobre quais princípios normativos e organizacionais tinham mais chance de tornar possível uma “democracia viva” ou sobre como o governo, ou outros, poderiam e deveriam ser responsabilizados pelos termos da ordem política.

## Por que não há demandas de *accountability*?

É um aparente paradoxo que a Noruega, classificada como uma democracia bem organizada e funcional em comparações internacionais, tenha sido duramente criticada em três diferentes relatórios públicos, que forneceram diagnósticos alarmantes sobre o funcionamento atual e o futuro da democracia norueguesa. No entanto, esse tipo de crítica pública também pode funcionar como uma válvula de segurança, contribuindo para reformas incrementais e dificultando as demandas de descontentamento e *accountability* em relação à ordem política. Apesar de uma lacuna entre as autoapresentações oficiais e a prática política, os cidadãos parecem diferenciar a legitimidade da ordem democrática e a legitimidade de políticas, partidos políticos, governos e instituições específicos. Os dados noruegueses são consistentes com a observação de que democracia no sentido de eleições livres e competitivas e da participação popular não garante por si só a legitimidade. Tampouco cria uma boa sociedade e previne a pobreza e a desigualdade econômica, a alta mortalidade infantil, a baixa expectativa de vida, o analfabetismo e o acesso desigual à educação, as relações de gênero desiguais ou a ausência de sentimentos subjetivos de bem-estar. Um regime bem-sucedido, com instituições capazes de resolver problemas importantes também requer que a autoridade pública seja exercida de uma maneira não corrupta, confiável, neutra e competente (ROTHSTEIN, 2011; HOLMBERG; ROTHSTEIN, 2012). Quatro por cento da população afirmam estar muito satisfeitos com a forma como a democracia funciona na Noruega. Sessenta e sete por cento estão um pouco satisfeitos, 22 por cento não estão muito satisfeitos e quatro por cento não estão satisfeitos (STRØMSNES, 2003, p. 180).

A população vê sua participação como menos importante do que a obtenção de bons serviços públicos e o uso eficiente do dinheiro dos impostos. Ser politicamente ativo não é um dever moral e o papel do cidadão está, em grande medida, dissociado da participação nos partidos políticos. Os cidadãos querem ser mais levados em

consideração do que querem participar. Eles estão interessados em política, mas classificam como mais importantes a família, os amigos, o tempo livre e o trabalho. A boa cidadania está relacionada a decidir de forma independente, participar de eleições, cumprir leis e regras, mostrar solidariedade, pagar impostos e se preocupar com o bem-estar dos outros. Uma boa sociedade é aquela em que todas as pessoas podem usar suas faculdades, as pessoas se responsabilizam umas pelas outras, há segurança econômica e prosperidade e as pessoas seguem as regras e são autoconfiantes, críticas e trabalhadoras (STRØMSNES, 2003, p. 162-163, 179, 192). O parlamento quer poder – mas dentro dos limites. Os representantes eleitos têm o poder formal para decidir, mas percebem que outras instituições e atores precisam de certa autonomia para fazer um bom trabalho. A administração pública – a burocracia – e os interesses organizados podem ser criticados e elogiados.

As atitudes e opiniões dos cidadãos e dos representantes eleitos provavelmente refletem que a política norueguesa é uma ordem política estabelecida, complexa e historicamente desenvolvida, baseada em muitos laços e formas de integração, e não apenas no cálculo da utilidade. A ordem política viva é mais um resultado de processos históricos do que de escolhas deliberadas por assembleias constitucionais em momentos constitucionais. Os processos graduais de construção do Estado e de construção da nação proporcionaram capacidades de ação, homogeneização nacional e um sentimento de comunidade. O resultado é um estado territorial com elementos de um estado funcional, Estado-nação, Estado democrático e Estado de bem-estar social com cidadania socioeconômica. Devido ao pequeno tamanho do Estado, é relativamente fácil antecipar o que outros líderes e cidadãos aceitarão, e os líderes políticos e organizacionais priorizaram a manutenção da comunidade, procurando o comprometimento e evitando decisões inaceitáveis e que têm pouca chance de serem cumpridas. As promessas políticas raramente estiveram completamente fora da realidade do que era possível fornecer na prática. Como resultado, a Noruega geralmente



se classifica perto do topo em comparações internacionais quando se trata da confiança dos cidadãos nas autoridades e entre si.

Portanto, não surpreende que a prática política na Noruega não seja dominada por uma cadeia hierárquica de autorização e *accountability* entre *principals* e agentes predeterminados. A ordem política reflete compromissos entre instituições baseadas em princípios normativos e organizacionais concorrentes – instituições passíveis de serem responsabilizadas em relação a decisões democráticas da maioria representativa, normas e princípios *Rechtsstaat*, normas e crenças de uma cultura nacional, padrões de conhecimento e experiência profissional científica, realidades econômicas, interesses organizados, meios de comunicação social e opinião pública e uma variedade de regimes de padrões e direitos europeus e internacionais.

Por que então a separação da narrativa oficial e da prática política é tão problemática na Noruega? Pode ser devido a elementos de engano e manipulação e uso estratégico de informações pelos agentes. Existem, no entanto, outras possibilidades. Uma abordagem institucional sugere que o discurso e a prática estão parcial e institucionalmente separados. A prática pode estar relacionada a pré-requisitos funcionais. O discurso e os rituais relacionados poderiam estar enraizados no ambiente normativo (MEYER; ROWAN, 1977, 1984; BRUNSSON, 1989, 2007), tendo um efeito unificador na população.

Em uma ordem política complexa, historicamente desenvolvida, como a Noruega, caracterizada por deliberação, barganha e compromisso, é difícil dizer objetivamente como a *accountability* deve ser atribuída. A ambiguidade e a incerteza podem levar a jogos de reputação, jogos de culpa e às políticas de *accountability*. Quando isso ocorreu na Noruega, de forma bastante limitada, vários fatores provavelmente tiveram sua contribuição. Relações de confiança bem desenvolvidas fornecem uma margem de discricionariedade relativamente

ampla para os tomadores de decisão. A qualidade da governança democrática tem sido interpretada como satisfatória, permitindo que outros interesses e valores façam parte da definição de bom governo.

Possivelmente, os noruegueses não relacionam *accountability* a um ideal abstrato de ordem política democrática. Quando os cidadãos não se mobilizam e convocam os governantes a explicar as discrepâncias entre a forma como a ordem política é oficialmente apresentada e a maneira como funciona na prática, pode ser porque os cidadãos usam testes pragmáticos – tanto históricos, para avaliar se as coisas estão melhores do que antes, quanto comparativos, para comparar a Noruega a outros países. Um forte sentimento de comunidade e identificação nacional, reformas pragmáticas escalonadas e solução sequencial de problemas e resolução de conflitos impediram o acúmulo de tensão. Não houve grandes crises de desempenho ou confiança. Dos 14 países europeus estudados, a Noruega foi a menos afetada pela crise fiscal de 2008 (RANDMA-LIIV; KICKERT, 2016). Os recursos do petróleo e o superávit de recursos reduziram a demanda por consistência entre discurso e ação e impediram demandas de *accountability* generalizadas relacionadas à ordem política. Grandes debates de princípios sobre os termos da ordem política têm sido considerados como uma possível fonte de conflito desnecessário e, portanto, evitados.

Em suma, o case norueguês indica que é improvável que as lacunas entre discurso e ação atraiam muita atenção pública, desde que os cidadãos estejam relativamente satisfeitos com suas vidas cotidianas, e desde que os tomadores de decisão antecipem rotineiramente o que os cidadãos aceitam como razoável e justo, exerçam algum grau de autocontrole e, em grande parte, permaneçam dentro das zonas de aceitação dos cidadãos. Uma questão seria sob quais condições o (quase) consenso tem probabilidade de ser desafiado e abalado para que os governantes sejam convocados a prestar conta sobre os termos da ordem política e os desenvolvimentos políticos em curso.

## Sem um roteiro

Enquanto lutam pela ordem, as democracias também precisam preservar a flexibilidade e evitar a rigidez excessiva que, em longo prazo, pode gerar decadência. A política democrática pode ser vista como uma busca contínua por ordem política, com livre debate público e uma oposição organizada contestando legitimamente os arranjos existentes. A democracia é, idealmente, um processo de aprendizagem e adaptação contínuo, baseado na experiência e autorregulável. Através da liberdade de expressão e da organização, do debate político e da competição em eleições livres, supõe-se que as democracias têm a capacidade de testar verdades estabelecidas e princípios normativos e criar o progresso baseado na razão e na experiência. As democracias nem sempre tomam boas decisões, mas aprendem com a experiência e podem convocar os governantes a prestar contas e até mesmo destituí-los.

Nesse contexto, os três alertas da democracia – envolvendo contestação, críticas públicas e oposição legítima em uma democracia que funcione bem – não são necessariamente um sinal de crise democrática. Eles podem fornecer ocasiões para o aprendizado e o aprimoramento. Mesmo que os processos de aprendizagem não sejam perfeitos, na medida em que as instituições políticas respondam e aprendam com os alertas, eles podem ser uma fonte de reforma e adaptação, que reduz a probabilidade de crises de *accountability* e rupturas rápidas e radicais com a ordem existente. O desafio da Noruega está relacionado a um maior desenvolvimento da capacidade da política cotidiana de aprender e se adaptar, mais do que tornar possível grandes reformas em momentos constitucionais.

O estilo político norueguês contribuiu para um sistema de governança adaptativo nas condições pós-Segunda Guerra Mundial, na prática, se não no autoconhecimento oficial. As instituições político-administrativas têm sido bem-sucedidas em lidar com “tempos normais” e tarefas bem conhecidas, utilizando rotinas

institucionalizadas e procedimentos operacionais padrão. A ausência de demandas de *accountability* em relação à ordem política pode, em parte, ser devido ao fato de que a ordem não foi gravemente desafiada durante esse período. Assim, as críticas recentes a respeito do fracasso democrático e de alarmante desenvolvimento levantam questões sobre como a democracia norueguesa está preparada para um período mais turbulento com novas condições nacionais e internacionais (OLSEN, 2014a). O sistema será capaz de aprender e se adaptar a um mundo altamente dinâmico e interdependente, envolvendo mudanças geopolíticas, econômicas, culturais, demográficas, de informação tecnológica e climáticas? Será capaz de lidar com um nível mais alto de conflito e desenvolver novos compromissos históricos em uma situação em que as identidades e divisões padrões da sociedade industrial, enfatizando a produção e a distribuição econômicas, atendem o aumento da concorrência de um número crescente de outras divisões? O sistema será capaz de neutralizar a suposta capacidade reduzida que os Estados-nação têm quando se trata de resolver importantes problemas sociais e, simultaneamente, assegurar alta qualidade democrática com uma população mais heterogênea, fronteiras nacionais mais abertas, ambientes internacionais em rápida mudança, problemas desconhecidos e complexos e uma situação econômica mais difícil?

Em um cenário que não seja totalmente irrealista, as demandas por *accountability* relacionadas aos termos da ordem política serão mais frequentes e mais fortes como resultado da crescente heterogeneidade interna, aumentando as dependências internacionais e reduzindo a margem econômica. Não é óbvio que a Noruega será capaz de combinar sua tradição de Estado de bem-estar social com as ideias jurídicas neoliberais econômicas e neoconstitucionais que forneceram premissas para muitas reformas do setor público nas últimas décadas, um período com confiança popular reduzida nas instituições democráticas representativas e reduzido interesse nas formas tradicionais de participação política e filiação partidária. As demandas de *accountability* podem se tornar

mais frequentes porque os cidadãos veem a identidade nacional e o autogoverno como ameaçados, gerando conflitos sobre a imigração e a composição da população. Reformas incrementais e apelos a responsabilidades comuns e padrões compartilhados sobre o que é razoável e justo podem não garantir compromissos se a cultura nacional comum e a opinião tradicional integradora e os processos normativos forem enfraquecidos. Os apelos à igualdade e à redistribuição podem ser menos bem-sucedidos em uma sociedade mais multicultural, especialmente se as finanças públicas forem enfraquecidas pelo declínio da receita do petróleo e do gás e se a alocação de recursos privados se tornar mais tendenciosa.

Uma questão básica é se a solução eficaz de problemas públicos e a produção de serviços previdenciários são suficientes para manter os cidadãos satisfeitos ou se a democracia e a ausência de demandas de *accountability* contestadoras da ordem só são possíveis se os cidadãos compartilharem certos valores fundamentais, atitudes e entendimentos com veracidade intersubjetiva. Mais especificamente, a questão é se as democracias precisam de democratas que sejam portadores de integração de valores e virtudes democráticos, ou seja, pessoas dispostas a defender a comunidade política e as preocupações de longo prazo, e não apenas participar de ações de curto prazo na busca de um limitado interesse próprio.

Hoje está menos claro quais são os sonhos e visões noruegueses (e escandinavos) para o futuro e como as rotinas de resolução de problemas pragmáticas bem estabelecidas da Noruega podem ser combinadas com um pensamento mais fundamentado sobre os termos da ordem e as regras de convivência. Não há um roteiro acordado que sugira o que é necessário para enfrentar com sucesso os desafios futuros. Não há nova narrativa ou um grande comprometimento que possa mobilizar o apoio público e tornar-se institucionalizado. Possivelmente, a Noruega fornecerá outro exemplo

do perigo do sucesso, ou seja, um Estado de bem-estar social no qual o comprometimento com antigos propósitos, estruturas e soluções dificulta o aprendizado e a adaptação a novas circunstâncias.

Para evitar um resultado tão negativo é necessário desenvolver um pensamento mais baseado em princípios, sem perder a capacidade de resolver problemas e reduzir o conflito de uma forma pragmática. Um desses desafios está relacionado ao problema de conciliar as atitudes conflitantes em relação à integração europeia e a própria União Europeia, um regime dinâmico e instável. Argumentou-se que a União Europeia não é susceptível de quebrar, desde que cumpra com êxito funções essenciais para a economia e a sociedade da União no seu conjunto (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016, p. 3). Ao longo da última década, um número crescente de pessoas questionou até que ponto a UE é capaz de preencher essas funções por mais tempo.

## **A União Europeia: separação “mal sucedida” e os termos da ordem em debate**

A ideia da Europa como um sistema político unificado tem uma longa história (HEATER, 1992). No entanto, historicamente, os esforços para aumentar a integração em um regime organizado maior tiveram que competir com os esforços para defender a autonomia dos componentes básicos (ROKKAN; URWIN, 1983, p. 14). Como outros regimes, a União Europeia enfrenta as questões de como alcançar os ganhos da integração sem destruir a autonomia e a identidade das unidades integradas (DEUTSCH, 1966, p. 253), quanto e que formas de unidade os componentes podem tolerar, e quanto e que formas de diversidade uma ordem política pode tolerar (OLSEN, 2007, p. 24, 107, 2009b).

Na maioria das vezes, a integração em uma ordem organizada maior compete com o desejo de autonomia entre as unidades componentes da ordem. É difícil encontrar e manter um equilíbrio

adequado entre a integração do sistema e a autonomia da unidade. A coordenação e a coerência do sistema tendem a promover esforços para proteger o caráter distintivo dos componentes. Da mesma forma, é provável que a diferenciação de subsistemas e a integração de cada componente gerem demandas de coordenação, controle, coerência e consistência do sistema (MARCH, 1999). Como os processos de integração se desdobram depende de se as entidades básicas, ou algumas de suas partes, terão que abrir mão de características constitutivas ao entrar em uma unidade maior e, portanto, de quão bem as identidades e características-chave das unidades maiores e menores coincidem (BRUNSSON; OLSEN, 1998, p. 32-33). Está em questão o que liga um grupo de indivíduos com diferentes interesses, valores, visões de mundo, planos de vida e recursos em uma entidade política organizada direcionada para a ação coletiva e como equilibrar o desejo de desenvolver uma identidade comum e uma capacidade de ação conjunta e o desejo de proteger a identidade e a autonomia específicas das unidades componentes.

Um regime constituído unicamente com base na utilidade calculada é geralmente menos estável do que um baseado no hábito e até mais do que uma ordem sustentada pela legitimidade considerada pelos cidadãos como exemplar ou obrigatória (WEBER, 1978, p. 31, 33). O desafio da integração no sistema maior e nas unidades componentes é menos intimidante quando eles são constituídos apenas de conveniência funcional e utilidade. Quanto mais o regime se baseia apenas na vantagem esperada, mais entradas no sistema, demandas de *accountability* e saídas dependerão da efetividade comparativa e da eficiência das alternativas organizacionais disponíveis. Ciclos de integração e desintegração seguirão mudanças na eficiência comparativa de diferentes unidades. Nenhuma identidade constitutiva, compromissos ou emoções estão envolvidos. Aderir ou não, e permitir a entrada em unidades componentes ou não, é decidido com base no cálculo dos benefícios comparativos das alternativas existentes. O dilema de manter uma identidade original

e se tornar parte de uma entidade maior será mais problemático em organizações e comunidades mantidas unidas por uma forte identidade compartilhada, lealdade e legitimidade. O dilema de salvaguardar a autonomia e a identidade será particularmente visível quando tanto o sistema maior quanto as unidades componentes estiverem unidas por fortes identidades constitutivas culturais ou políticas (BRUNSSON; OLSEN, 1998, p. 31-34).

O Tratado de Roma (1957) deixou indefinido o significado preciso de integração e dos mecanismos através dos quais “uma União cada vez mais próxima” e a eliminação das fronteiras internas poderiam ser alcançadas. Uma característica fundamental do modo europeu de lidar com a unidade e a diversidade tem sido não formular uma política de finalidade – uma filosofia política pactuada, um projeto coerente para um futuro desejado e uma estratégia para alcançá-lo. Tem havido procedimentos, calendários específicos e mudanças graduais de significado, em vez de metas operacionais e estados finais desejados (KOHLEK-KOCH, 2005).

No entanto, uma visão funcional (padronizada) da integração europeia tem sido que a integração funcional em termos de interdependência e a integração social em termos de contato de comércio e viagem criariam uma necessidade de integração política em termos de instituições governamentais de nível europeu que, por sua vez, geraria integração cultural e uma identidade comum. Esperava-se que o processo de integração europeia e a construção de um sistema político europeu supranacional causassem um declínio significativo no papel normativo do Estado-nação, sua capacidade de governar, confiança e legitimidade (CARAMANI, 2004, p. 8). Prevvia-se um cenário de descontinuidade histórica na organização política da Europa, isto é, um processo de integração em que a maioria das tarefas, apoio e recursos do Estado seriam transferidos para instituições nos níveis europeu, regional ou local, e os atores políticos transfeririam sua lealdade, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições



possuíssem ou exigissem jurisdições sobre os Estados nacionais pré-existentes (HAAS, 1968; SCHMITTER, 1996).

A eficiência funcional e uma vantagem sólida foram os fundamentos mais significativos da Comunidade Europeia. Foi a suposta superioridade da capacidade de resolução de problemas da comunidade em relação à dos Estados-nação tradicionais que motivou significativamente sua criação na década de 1950 (PREUSS, 1996, p. 219). A crença na integração estava embutida na visão de que o nacionalismo agressivo e os Estados-nação eram um perigo para a paz. O Estado, além disso, perdera seu desempenho técnico superior. Estava funcionalmente obsoleto e incapaz de lidar com novos desafios e oportunidades. A nova organização política do continente deveria garantir a paz e a prosperidade. Para alguns, "a lei do progresso" tornou os Estados e nações inviáveis e condenados a desaparecer (HOBSBAWN, 1992).

Desde então, a União Europeia passou a se definir em termos de utilidade esperada, geografia, valores socioculturais e princípios político-democráticos constitutivos. Ainda assim, explicações e justificativas de integração têm sido primordialmente funcionais e apolíticas, com referência a resultados práticos, cooperação voluntária, busca de consenso, conhecimento e democracia indireta derivada dos Estados membros. A unificação foi retratada como uma maneira eficiente de criar uma situação onde todos saem ganhando, com vantagens para todos e sem perdedores. Além disso, argumentou-se que os laços que mantinham os Estados-nação juntos não funcionam mais e que o Estado não pode mais fornecer a estrutura apropriada para a manutenção da cidadania democrática. Foi feita a alegação de que as democracias modernas precisam afrouxar a conexão entre etnia e homogeneidade cultural e cidadania política (HABERMAS, 1996b, p. 137).

A União Europeia, na prática – através da criação de instituições, incluindo o desenvolvimento de capacidades administrativas no nível

européu –, tornou-se um concorrente da ordem estatal herdada e do paradigma e lógica intergovernamental (EGEBERG, 2004, 2009; CURTIN; EGEGERG, 2008; TRONDAL, 2010). Mas as reações em cadeia da integração baseadas na interdependência, no contato social, na criação de instituições político-administrativas e na construção de identidades previstas pelos funcionalistas estão longe de ser perfeitas. Alegações de que o Estado perdeu seu papel predominante na vida política basearam-se em esperanças e medos, tanto quanto em análises. As explicações e justificativas da integração europeia foram incorporadas a crenças fortes, mas contestadas, na despolitização, em mercados competitivos autorreguladores e em poderosas instituições não majoritárias como corporificação e portadora desinteressada da razão, do conhecimento objetivo, da justiça ou necessidade – instituições que deveriam estar isoladas da política e da opinião pública.

As crenças normativas e causais fundacionais, parcialmente inconsistentes, refletem-se em arranjos institucionais complexos e contestados, caracterizados por uma combinação de princípios e formas organizacionais, e não pela purificação de um único princípio ou forma (OLSEN, 2010, p. 54). A prática foi formada através de vários compromissos constitucionais e derrogação, refletindo diferentes concepções de uma Europa desejável. Mudanças incrementais produziram uma complexa colcha de retalhos de regras e regulamentos (PREUSS, 1996). Há mudanças nos equilíbrios institucionais do poder, considerável variação na integração e centralização da autoridade e poder entre os setores de políticas (LEUFFEN *et al.*, 2013) e uma variedade de formas horizontais de *accountability* (SCHILLEMANS, 2008). A delegação de autoridade e *accountability* tem sido muitas vezes implícita e indireta, quando, por exemplo, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia responsabilizam a Comunidade Europeia pelo que as agências fazem. Assumem (tacitamente) que a Comunidade Europeia tem e deveria ter poder sobre as agências. Por sua vez, isso pode reduzir a complexidade de um regime de *accountability* na interface entre fóruns nacionais e europeus, tornar

o sistema mais transparente e criar mais uniformidade na aplicação da lei (BUSUIOC, 2013; EGEBERG; TRONDAL, 2016; EGEBERG *et al.*, 2015).

No geral, as evoluções institucionais têm sido menos uma questão de escolha e visão geral do que um subproduto de eventos e tentativas de lidar com os problemas mais dramáticos do momento (MÉNY, 2012, p. 159). Novas relações institucionais foram moldadas em processos abertos, policêntricos, com uma ampla gama de desenvolvimentos possíveis. Houve interação entre atores cujos papéis e funções não foram precedidos por um conceito abrangente de ordem e unidade políticas legítimas. Princípios concorrentes de legitimação e forças opostas de integração e desintegração foram conduzidos por agentes que são parcialmente formados através do próprio processo (PREUSS, 1996, p. 218). Os resultados foram artefatos de decisões políticas específicas e eventos fora do controle político (HOOGHE; MARKS, 2001, p. 36, 117). Nenhuma autoridade de tomada de decisão está no controle e ninguém pode agora reivindicar o governo da União Europeia (MAJONE, 2014).

Por exemplo, na crise financeira e econômica desde 2008, atores supranacionais, como a Comunidade Europeia e o Banco Central, adquiriram mais poderes discricionários. Eles mesmos foram instrumentais para gerar essa mudança, apesar de um declínio no apoio à integração europeia entre os governos e o público. Mudanças súbitas e radicais, com implicações potencialmente enormes para o equilíbrio de poder na União Europeia, foram causadas por uma situação de crise sem precedentes, uma necessidade de restaurar a confiança entre os atores do mercado financeiro e a desconfiança entre os Estados membros. O futuro da União estava em jogo. No entanto, as mudanças não aconteceram da noite para o dia e através de um "big bang", mas através de uma série de compromissos (DEHOUSSE, 2015, p. 10, 17, 21-22).

Uma conclusão é que a União Europeia ainda é um regime instável que luta para encontrar um equilíbrio entre o todo e as partes, entre unidade

e diversidade, coordenação e autonomia, ordem e flexibilidade. Há debates e conflitos sobre a forma como a Europa deve ser organizada e reger as concepções de integração política e competitiva e com que tipo de unidade e diversidade a União Europeia pode conviver. Parte da luta envolve o papel que a política democrática e o governo devem e podem ter na futura ordem europeia – isto é, até que ponto e de que maneira os cidadãos comuns deveriam ser e são capazes de determinar como a sociedade e o regime devem ser organizados e governados, e como os detentores de poder devem ser responsabilizados. Desenvolvimentos recentes na União Europeia levantaram questões sobre as condições sob as quais a reforma institucional deliberada é um processo que envolve principalmente executivos e especialistas, e as condições em que isso envolve uma mobilização popular mais ampla com demandas de *accountability* quanto aos limites de legitimidade tecnocrática e executiva (OLSEN, 2007, p. 46–47). Situações ambíguas e incertas dificultam a atribuição objetiva da *accountability* e abrem o caminho para a política de conflito, gestão da reputação e lutas sobre quem culpar e responsabilizar.

## **Ocasões utilizadas para convocar governantes à *accountability***

Ao longo das últimas décadas, a União Europeia tem proporcionado várias ocasiões para debates públicos e demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política legítima. Uma longa sequência de reformas do tratado, criando “momentos constitucionais” percebidos, levou a lutas pelos fundamentos cognitivos, normativos e de poder da união política. Os cidadãos de vários Estados membros usaram essas ocasiões para convocar os governantes para prestar contas, rejeitando, por exemplo, os tratados preliminares por meio de referendos. No entanto, os processos pós-referendo, em muitos casos, modificaram a vontade pública expressa através do referendo.

Por exemplo, a Declaração de Laeken de 2001, comprometendo a União Europeia a mais democracia, transparência e eficiência,

deu início a um processo de constituição e à Convenção sobre o Futuro da Europa, estabelecida no mesmo ano, destinada a expandir e aprofundar a União. O Tratado Constitucional Europeu foi assinado em 2004, mas rejeitado em referendos holandeses e franceses em 2005, apenas para reaparecer mais tarde, em uma forma um tanto revisada. Os eleitores irlandeses disseram “não” ao Tratado de Nice, em 2001, e ao Tratado de Lisboa em 2008. Contudo, ambos entraram em vigor após algumas modificações. O Tratado de Lisboa foi implantado em 2009, seguido das versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012). Além disso, os gregos votaram contra a aceitação das condições de salvamento da União Europeia (2015), mas as condições foram posteriormente aceitas pelo parlamento grego.

Enquanto poucos notaram que, em 1979, a Groenlândia votou pela saída da Comunidade europeia, e uma possível saída da Grécia foi vista por muitos como um problema maior para a Grécia do que para a União Europeia, o voto britânico de 52% contra 48% para deixar a UE criou uma nova situação e um sentimento de crise na Europa. Mas, mais uma vez, há boas razões para se acreditar que os processos pós-referendo afetarão o que o voto de saída realmente significa. O resultado dependerá dos processos políticos desencadeados pela votação no Reino Unido e na União Europeia. Existe uma ampla gama de possíveis desenvolvimentos futuros e a teoria e os fatos disponíveis não permitem previsões precisas do que realmente ocorrerá.

Para o Reino Unido, o movimento de deixar a União Europeia se alojou em profundos conflitos internos nos dois principais partidos políticos e em preocupações sobre futuras relações entre a Inglaterra, a Escócia e possivelmente a Irlanda do Norte. Para a União Europeia, existe a necessidade de acomodar a Grã-Bretanha como uma grande potência europeia e parceira comercial e, simultaneamente, evitar um resultado que crie um efeito dominó de outros Estados membros realizando referendos sobre a adesão

à União Europeia, com o possível resultado de saídas. A incerteza também é influenciada por regras menos que precisas para sair da União Europeia. A situação ilustra que a necessidade de flexibilidade na política (ver Capítulo 3) às vezes torna as regras incompletas, incertas e até caóticas. A incerteza sobre as implicações de um Estado membro sair e a necessidade de deixar espaço para lidar com necessidades específicas e circunstâncias não vistas levaram a União Europeia a ter formulado apenas alguns elementos básicos do processo de retirada (HILLION, 2015, p. 135, 142).

De forma mais geral, tem havido uma mobilização política a partir de meados dos anos 1980, acompanhada de uma mudança de um "consenso permissivo" para um "dissenso constrangedor" (HOOGHE; MARKS, 2001, 2009). Na opinião dos fundadores da União Europeia, as pessoas comuns não estavam prontas para a integração europeia e os líderes tinham que fazer o que era necessário em uma situação crítica. Desde então, tornou-se mais difícil para as elites restringir os debates públicos e ocultar a desconfiança popular (STRATHAM; TRENZ, 2013). A organização política da Europa tornou-se uma divisão cada vez mais significativa, com tensões na zona do euro e fora dela, credores e devedores, ocidente e oriente, e sul e norte. Alguns querem avançar em direção a uma "união cada vez mais próxima", e em alguns Estados membros a satisfação com a democracia na União Europeia é um pouco maior do que a satisfação com a democracia em seu país de origem (HOBOLT, 2012, p. 100, 101). Outros alegaram que a União Europeia é não democrática, não responsável e sigilosa, e querem que o poder seja transferido de volta para os Estados membros. Movimentos de protesto transfronteiriços têm contestado a ordem política, e um tema tem sido a lacuna entre o que os líderes políticos dizem e o que fazem. Muitas vezes, os protestos vêm dos perdedores: os desempregados, pessoas de baixa qualificação e pessoas estagnadas que não tiveram suas condições de vida melhoradas, mas, pelo contrário, viram uma crescente desigualdade na assistência social e nas oportunidades de vida. No entanto, os partidos eurocéticos e os movimentos sociais estão longe de

concordar sobre quais são os problemas e que tipo de ordem política é desejada (SZCZERBIAK; TAGGART, 2008; USHERWOOD, 2013).

Observando que muitos cidadãos sentem que a democracia representativa na União não funciona bem, a União Europeia fez várias tentativas para contrariar o déficit democrático e reconquistar a confiança e a legitimidade por parte dos cidadãos engajados. Os discursos relativos à cidadania europeia entraram formalmente na agenda da Comunidade Europeia no início da década de 1970, motivados por uma necessidade percebida de gerar um sentimento de pertencimento (JENSON, 2007, p. 59). O Comitê de Peritos Independentes, iniciado pelo Parlamento Europeu com um mandato para estudar as alegações sobre fraude, má administração e nepotismo na Comunidade Europeia, concluiu suas duras críticas ao afirmar que havia “uma crescente relutância entre os membros da hierarquia em reconhecer sua responsabilidade. Está ficando difícil encontrar alguém que tenha o menor senso de responsabilidade”(COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS, 1999, p. 144). Em suas tentativas mais recentes de aproximar a UE de seus cidadãos, a Comunidade Europeia observou que os europeus querem que as instituições representativas e os políticos encontrem soluções para grandes problemas sociais, ao mesmo tempo em que desconfiam cada vez mais das instituições e dos formuladores de políticas ou não estão interessados em política. A *accountability* estava entre os cinco princípios da boa governança presumidos para contrabalançar a perda de confiança e satisfazer as expectativas dos cidadãos, juntamente com a abertura, participação, eficácia e coerência (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). Ainda assim, as reformas vindas do topo não impediram o declínio do apoio do público e uma opinião pública mais cética ou hostil. Pelo contrário, elas provocaram jogos de culpa e demandas por *accountability*.

Não obstante a União Europeia ter ganhado o Prêmio Nobel da Paz em 2012, a crença de que a experiência da integração europeia está “condenada a ter sucesso” foi abalada (SPINELLI GROUP, 2013, p. 11). Reformas envolvendo maior integração foram atendidas pela

defesa da soberania nacional, identidade e acordos previdenciários estabelecidos. Existe um apoio público reduzido tanto para a expansão da União Europeia como para o aumento e aprofundamento da integração. O princípio das fronteiras abertas e a livre circulação de pessoas tem sido questionado, em parte como resultado das crises de refugiados e migração. Em contraste com a ideia de que “o caminho a seguir” envolve maior integração, há uma maior conscientização das limitações persistentes da integração política europeia, e argumenta-se que é necessário reconhecer o fim do projeto unitário. “A necessidade de uma integração mais profunda nas políticas da União Econômica Monetária fará com que a continuidade de uma ordem jurídica e institucional comum seja improvável” (FABBRINI, 2014, p. 12). As pessoas perceberam que a UE não se tornará, num futuro vislumbrável, um regime democrático (SCHARPF, 1999, p. 200). A União Europeia aceitou várias derrogações para alcançar os compromissos do tratado. Os padrões de conflito tornaram-se cada vez mais complexos. Há um “casamento incômodo entre métodos supranacionais e intergovernamentais” e uma necessidade de recuperar a confiança na Europa (DAWSON, 2015, p. 55, 118).

Tornou-se lugar comum afirmar que a União Europeia está em estado de emergência e enfrenta uma crise existencial (MENÉNDEZ, 2013, 2014). Não há tempo para os negócios como de costume (Comissão Europeia, 2015) quando a União Europeia tem que lidar simultaneamente com: (a) crises econômicas e financeiras; (b) emprego, questões distributivas e direitos socioeconômicos; (c) gerir suas fronteiras comuns num momento de migração em massa e refugiados; (d) reagir ao terrorismo; (e) lidar com a sustentabilidade climática e ambiental; e (f) enfrentar reivindicações de déficit democrático e demandas de *accountability* relacionadas a explicar e justificar os termos da ordem política. A União Europeia corre o risco de desmoronar. A preocupação e a crítica não se limitam aos críticos do projeto de integração. Os membros fundadores (antes do Brexit) se preocupam com o estado do projeto europeu e querem fortalecer a coesão na União Europeia (JOINT COMMUNIQUE, 2016).



Em resumo, há uma crise de integração, um crescente hiato entre discursos e ações e um divórcio entre elites e o povo. As pessoas comuns estão, em média, mais céticas ou anti-União Europeia do que as elites. O atual estado de coisas pode não ser aceitável por muito tempo e há necessidade de grandes reformas das instituições governamentais (MÉNY, 2012). Por que, então, a União Europeia não conseguiu manter o tipo de separação “bem-sucedida” de discursos e ações que ocorre na Noruega?

## **Por que a separação não é mais possível?**

A União Europeia visa integrar regimes estabelecidos com diferentes normas constitutivas, tradições e competências (BOGDANOR, 1996, p. 135; ERIKSEN; FOSSUM; MENÉNDEZ, 2004; FOSSUM; MENÉNDEZ, 2011). A população da União Europeia é, no entanto, cem vezes superior à da Noruega. O nível de confiança nas autoridades e nos colegas cidadãos é consideravelmente menor, provavelmente tornando a margem de discricionariedade mais restrita para os formuladores de políticas. A heterogeneidade também dificulta o alcance de decisões coletivas legítimas. As sucessivas expansões criaram mais heterogeneidade e a migração em massa entre culturas contribuiu para o conflito. Ao mesmo tempo que as reformas dos tratados foram percebidas como necessárias para lidar com as crises em curso, elas têm sido difíceis de atingir.

Os líderes da União Europeia não têm medo de utilizar discursos eloquentes e de fazer grandes promessas, por vezes irrealistas e inatingíveis. O objetivo da Estratégia de Lisboa, concebida em 2000, era tornar a União Europeia a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social. Em 2010, era (mais uma vez) o momento para ser ousado e ambicioso, colocar a Europa de volta nos trilhos e oferecer um senso de orientação (BARROSO, 2010). A Europa 2020 prometia “uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”,

uma economia de elevada empregabilidade que proporciona coesão econômica, social e territorial, combate à pobreza e à exclusão social e redução das desigualdades na saúde (COMISSÃO EUROPEIA 2010, p. 17). O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária previa um mercado único mais forte, profundo e expandido como estratégia para lutar contra o nacionalismo econômico e desenvolver uma coordenação cada vez mais estreita das políticas econômicas na zona do euro (Conselho Europeu de 2012).

A União Europeia nem sempre cumpriu o prometido e as crises abalaram uma ordem política frágil baseada em múltiplos compromissos e “uma intersecção de vários tratados” (FABBRINI, 2016, p. 94). Alguns críticos afirmaram que a UE intervém muito na política nacional, nos negócios e na vida dos indivíduos. Outros sustentaram que a crença em mercados de economia de livre mercado e autorregulação assegurando crescimento econômico, alocação eficiente de recursos, direitos econômicos e livre circulação tem sido mais importante do que a crença na participação democrática. De acordo com esses críticos, o liberalismo econômico, a crise financeira de 2008 e as políticas de austeridade previram desastre para países como a Grécia. Também minaram a funcionalidade das instituições e políticas dos Estados de bem-estar continentais e escandinavos (EVERSON; JOERGES, 2012; SCHARPF, 2015). O espaço da política foi reduzido (MÉNY, 2012, p. 157), e há uma suspeita de que restaurar a confiança na UE entre os atores nos mercados financeiros tem sido mais importante do que restaurar a confiança entre os cidadãos comuns. As críticas ao mecanismo de resolução de litígios proposto, enquanto parte da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento União Europeia-EUA, envolveram queixas semelhantes. Os direitos dos investidores serão protegidos por painéis de arbitragem formados por advogados comerciais que lidam com as disputas em segredo e ignoram os tribunais comuns. O acordo irá coibir os governos de fazerem legislações em relação à proteção da saúde, social e ambiental. A despolitização tem sido apresentada como uma

necessidade econômica funcional. Mas os críticos argumentam que a resolução de questões públicas envolvendo valores, interesses e entendimentos conflitantes em contextos privados ou especializados não os torna apolíticos (MÉNY, 2012, p. 162).

Entre os eurocéticos, tais suspeitas foram ampliadas quando o ex-presidente da Comunidade Europeia, José Manuel Barroso, foi contratado pelo banco de investimentos americano Goldman Sachs como conselheiro e presidente não executivo de seus negócios internacionais, em 2016. O banco desempenhou um papel central na crise financeira de 2008 e ajudou a Grécia a esconder parte de seu déficit no início dos anos 2000. No entanto, confrontado com as críticas da decisão de Barroso, um porta-voz da Comunidade Europeia referiu-se às regras existentes. Dezoito meses depois de deixar o cargo, Barroso não tinha obrigação de notificar a Comunidade Europeia e o porta-voz não viu nenhum problema nisso. Outros viram a decisão de Barroso de trabalhar para a Goldman Sachs como “deplorável ética e politicamente” e “escandalosa e vergonhosa”. Também foi observado que nove dos ex-membros do conselho de Barroso trabalharam para grandes empresas após o término de seus mandatos, em 2014 (ZALAN, 2016).

As demandas de *accountability* têm sido relacionadas tanto ao desempenho quanto ao processo, refletindo que a União Europeia não é baseada unicamente no desempenho substantivo. A União Europeia é, em grande medida, uma comunidade baseada em atos legais e “integração por lei”. A integração através da lei não deveria anular “o político” (JOERGES, 2010, p. 70), mas o tribunal formou uma nova ordem legal – uma judicialização da esfera política (AZOULAI; DEHOUSSE, 2012, p. 354). A lei feita pelos juízes desempenhou um papel crucial nos processos de integração europeia, participando de uma disputa entre concepções prescritivas da sociedade (SHAW, 1996, p. 241). O papel do tribunal foi ampliado e a integração por meio da lei priorizou a liberalização e a desregulamentação. O Tribunal de Justiça da União

Europeia comprometeu-se a promover o progresso da integração, garantindo a aplicação uniforme do direito da União Europeia, independentemente das particularidades do direito nacional. As decisões judiciais ignoraram os fundamentos das construções sociais e políticas de solidariedade. Foi dada maior proteção às liberdades econômicas do que à segurança dos trabalhadores, à proteção do consumidor e ao meio ambiente e às assimetrias institucionais, e as altas exigências de consenso dificultaram a correção desses efeitos (EVERSON; JOERGES, 2012; SCHARPF, 2015). Os tribunais estenderam, por meio da criação de leis controversas e interpretações amplas, os direitos dos beneficiários não nacionais de serviços de saúde públicos e coletivamente financiados à custa dos contribuintes domésticos e dos fundos de seguro (SCHARPF, 2010, p. 237).

No entanto, as crises financeira e econômica também modificaram os padrões de autorização e responsabilidade para o federalismo executivo (FOSSUM, 2016a), e pesquisadores jurídicos afirmaram que legitimar a ação decisiva pela exigência da necessidade e um Estado de exceção superou a legalidade tradicional do *Rechtsstaat* (SOMEK, 2013, p. 575). O princípio do Estado de direito e os princípios do *Rechtsstaat* foram violados no tratamento das crises financeiras e econômicas. As cúpulas do euro, a improvisação, os processos não convencionais e as práticas institucionais foram realizados fora dos moldes institucionais dos tratados da União Europeia e das constituições nacionais. A divisão entre membros e não membros da zona do euro tem desafiado a igualdade dos Estados membros. O equilíbrio institucional da União Europeia mudou e o método comunitário foi enfraquecido. Além disso, o espaço para a política democrática tem sido limitado pelo aumento do poder de instituições não majoritárias distantes dos processos políticos e da responsabilidade democrática, como a Comunidade Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Banco Central Europeu, todas elas impulsionadoras de maior integração. Agências poderosas também foram colocadas fora da hierarquia administrativa tradicional e sua legitimidade democrática é

problemática. Não está claro quem as controla e assegura que a legislação seja cumprida fielmente, e se a legitimidade dos decisores e das decisões pode ser rastreada até os cidadãos (CHAMON, 2016). A base constitucional para avaliar o *establishment* e o empoderamento das agências da UE se desgastou (ORATOR, 2016). Não há uma ordem legal ou hierarquia legal unificada. Há conflito entre ordens e princípios legais, e nenhuma instituição pode reivindicar ter a autoridade final (GOLDONI, 2012, p. 386).

As reivindicações conflitantes relativas à *accountability* e lacunas entre discurso e ação frequentemente se baseiam em diferentes princípios e padrões normativos. Por um lado, os críticos podem citar os tratados, que afirmam que a União Europeia deve se basear na democracia representativa. O Tratado (Maastricht) sobre a União Europeia (1992) afirmou explicitamente, pela primeira vez, que a União deveria se basear nos princípios da democracia e dos direitos humanos fundamentais. Observou-se que havia a necessidade de neutralizar a imagem de um projeto de elite com informação, debate e envolvimento popular limitados (EUROPEAN COMMISSION, 1992). Os critérios de Copenhague (1993) fizeram da "democracia liberal" um requisito para a adesão, assumindo instituições que garantem a democracia, ladeada pelo Estado de direito, direitos humanos fundamentais, respeito pelos indivíduos e minorias, um mercado econômico que funcione bem e a capacidade de lidar com a concorrência na UE e com pessoal e recursos para permitir a implementação do *acquis communautaire*.

Enquanto a União Europeia alega ter estabelecido a democracia no nível europeu, o ideal democrático foi atingido apenas em um grau limitado. A democracia e a *accountability* democrática não tiveram o mesmo *status* que o mercado único, a liberdade econômica e a integração através da lei. Existem inúmeras alegações de déficit democrático e falta de legitimidade democrática. Uma "fachada da democracia" esconde os verdadeiros detentores do poder (STRECK, 2014, p. 177) e a *accountability* parlamentar é "notadamente fraca"

(WEILER, 2012, p. 251). Existem discordâncias quanto à conveniência de um parlamento europeu totalmente estabelecido junto com os parlamentos dos Estados-membros e do papel do governo democrático na gestão da economia (JACHTENFUCHS *et al.*, 1998). Da mesma forma, o papel emergente dos parlamentos nacionais na União Europeia é profundamente contestado. O Parlamento Europeu, por exemplo, considera marginal o papel dos parlamentos nacionais e que existem modelos conflitantes de controle parlamentar (COOPER, 2016). Em contraste ao rumo parlamentar, também se argumenta que os direitos são mais protegidos pelos tribunais do que pelas legislaturas democráticas e pela *accountability* eleitoral. Os tribunais ajudam a revelar e lidar com as patologias das democracias, responsabilizando as legislaturas. A independência do judiciário garante que o tribunal fique imune às pressões do processo político comum e é um complemento necessário para a tomada de decisão democraticamente responsável (KUMM, 2007, p. 2-4, 15-16).

Na União Europeia, não há oposição institucionalizada e apenas arranjos institucionais fracos para canalizar o descontentamento e o protesto (MÉNY, 2012, p. 162-163). Um estudo de quatro categorias de iniciativas para mobilizar cidadãos comuns, incluindo a Iniciativa de Cidadania Europeia, também concluiu que houve poucos resultados em termos de mobilização dos cidadãos comuns. Houve mais gestos retóricos e simbólicos no sentido de "fazer algo" do que melhores mecanismos de participação e maior democratização (BOUSSAGUET, 2016). Considerou-se que

no fundo, os governos membros não consideram que a integração europeia seja sobre democracia, mesmo que afirmem estar preocupados com o déficit democrático. Na análise final, os governos membros continuam com o processo de integração porque são economicamente dependentes dele e porque o percebem como um meio potencial de se reafirmar, ainda que seja como uma coletividade, quando seria impossível que obtivessem isso sozinhos (WARLEIGH, 2002, p. 114).

Por outro lado, há uma concordância limitada com relação à natureza específica e as causas do déficit (FOSSUM, 2016a). Pode-se argumentar que a União Europeia nunca pretendeu ser um regime que se assemelhe às democracias liberais existentes (HOOGHE; MARKS, 2001, p. 41). Sua estrutura de governança não foi projetada para a *accountability* democrática, e a cidadania europeia ainda é um conceito vago (WEILER, 2012, p. 251). Existe uma vontade modesta de integrar ainda mais a Europa em termos políticos e há vozes levantando dúvidas sobre o estatuto normativo da democracia e a possibilidade e conveniência da democracia na União Europeia (MAJONE, 1998; MORAVCSIK, 2004). Em qualquer caso, a democracia europeia tem que ser diferente das democracias nacionais. Não é possível nem desejável tentar democratizar a política europeia completa ou imediatamente. As pessoas não estão preparadas para exercer direitos democráticos, e a única opção é melhorar gradualmente a qualidade democrática da União Europeia (SCHMITTER, 2000, p. 42, 115).

O descontentamento, as demandas de *accountability* e o colapso de uma separação “bem-sucedida” entre discurso e ação dependem de como as disputas são resolvidas. Os líderes podem ter efeitos unificadores ou divisores (OLSEN, 2007, p. 6), e um desafio democrático para a União Europeia é a falta de instituições apropriadas para a liderança política (MÉNY, 2012, p. 162-163). A União Europeia tem uma constituição, mas carece de um *ethos* e de um *telos* para justificá-la, e não há clareza sobre quem é o poder constituinte (WEILER, 1996, p. 106, 107). Se a lei da União Europeia tem uma ética, ela é o liberalismo econômico (SHAW, 1996). Uma vez que os canais políticos comuns para veicular o apoio e o descontentamento dos cidadãos não funcionam bem, a oposição na União Europeia é frequentemente direcionada para a própria ordem. A revolta se torna necessária porque o regime não conseguiu integrar a oposição dentro do governo e fornecer uma saída para a crítica (MAIR, 2007, p. 6). Além disso, a União Europeia e a integração europeia não são, muitas vezes, questões que atraíam os partidos políticos nacionais, que não debatem

os assuntos da União Europeia ou oferecem alternativas claras porque frequentemente se afastam de seus eleitores por serem mais favoráveis à integração europeia e eles estarem divididos internamente. Os principais partidos chegaram a acordos e fizeram grandes coligações, abrindo caminho para os partidos eurocéticos (KRÖGER; BELLAMY, 2016). A contestação nas eleições nacionais e nas eleições da União Europeia não é sobre questões que cada um dos canais possa influenciar. Os votos em ambos os canais se tornaram cada vez mais irrelevantes para os resultados de seus respectivos sistemas. Como a tomada de decisão democrática é marginal ao funcionamento da política europeia no nível supranacional, ela também tende a perder seu valor no funcionamento de vários regimes em termos nacionais (MAIR, 2007, p. 11, 14). Há um divórcio entre “política” e “formulação de políticas” (PAPADOPOULOS, 2013, p. 19, 20), com “programa sem política” na UE e “política sem programa” em termos nacionais (SCHMIDT, 2006, 2007). A politização e a democratização são vistas como ameaças à capacidade de a União governar o povo de uma forma eficiente.

O descontentamento, as demandas de *accountability* e o colapso de uma separação “bem-sucedida” entre discurso e ação também podem estar relacionados a recursos limitados e ao fato de que os recursos da UE não correspondem a suas aspirações. Os governos nacionais não estão dispostos a transferir os poderes e recursos que a União Europeia precisa (SPINELLI GROUP, 2013, p. 5), e eles frequentemente usam “a burocracia em Bruxelas” como um bode expiatório para seus próprios erros e políticas impopulares. A União Europeia não tem poder para fazer o que lhe é pedido, porque as instituições não são dotadas dos recursos e do poder necessários para cumprir sua missão e alcançar seus objetivos (BARROSO, 2013, p. 11). Há uma capacidade limitada para agir, meios limitados de coerção e taxaço e competências fiscais modestas. Em comparação com Estados de bem-estar bem desenvolvidos, os orçamentos da União Europeia dão pouco



espaço para a redistribuição. A União Europeia, além disso, tem competências institucionais limitadas para criar uma comunidade política com uma forte identidade coletiva, unidade cultural e integração baseadas em valores e propósitos comuns.

Uma abordagem institucional pressupõe que uma democracia funcional precisa de democratas. A democracia não depende apenas de obter incentivos corretos, mas também de cidadãos, representantes e funcionários ativos e bem informados, que atuem como portadores de uma fé democrática. A questão é saber se a União Europeia precisa de uma base mais sólida do que a diligência e a utilidade esperadas para funcionar como uma organização democrática e se é necessária alguma identidade europeia partilhada e um sentido de finalidade coletiva para uma União Europeia que funcione bem. Possivelmente, existe a necessidade de uma forma de estrutura legal para a integração, que preserve a diversidade cultural dentro da Europa sem criar uma identidade europeia divisiva (SHAW, 1996, p. 250, 252). Em comparação com questões econômicas e políticas, as dimensões espirituais e culturais do projeto europeu tiveram, no entanto, um lugar modesto nos debates (BIEDENKOPF *et al.*, 2004; BATTISTA *et al.*, 2014). Presumia-se que a identidade europeia fosse um resultado e não uma pré-condição para a integração europeia. As instituições europeias deveriam ser construídas na ausência dos europeus (HOOGHE; MARKS, 2001, p. 51).

No entanto, foi afirmado desde o início que “a menos que seja possível que uma nova lealdade à ideia europeia possa ser fomentada mais rapidamente do que até agora, as dificuldades e conflitos decorrentes da tentativa de integrar a Europa Ocidental podem aumentar em vez de diminuir” (FREY-WOUTERS, 1965, p. 477). Uma afirmação mais recente é que as antigas forças de coesão, o desejo de paz e prosperidade e as ameaças externas estão perdendo sua eficácia. As forças de unidade e coesão devem ser encontradas na cultura comum, nos valores, padrões de conduta, costumes e expectativas dos europeus (BIEDENKOPF *et al.*, 2004, p. 5-8). No entanto, não há pessoas unificadas e homogêneas,

um *Staatsvolk* sobre o qual instituições políticas de nível europeu possam ser construídas (ERIKSEN, 2005, p. 260). A maioria dos cidadãos vê a comunidade nacional como o quadro de referência predominante para a solidariedade (WHELAN; MAÎTRE, 2009). Há poucos sinais de que os europeus estejam ansiosos para romper significativamente o vínculo entre cidadania e Estado nativo (JONES, 2012, p. 699). Não há evidências de uma mudança nas lealdades de massa ou de que a identidade europeia esteja substituindo as identidades nacionais (FLIEGSTEIN *et al.*, 2012). Pelo contrário, há um ressurgimento do nacionalismo e do pensamento de soberania nacional.

Em suma, a separação “fracassada” do discurso e da ação política na União Europeia foi discutida neste capítulo em relação à associação política, à organização e agência, e ao que une ou divide uma população. Argumentei que as crescentes demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política são resultado de a União Europeia ser uma ordem instável que ainda busca uma forma de alcançar a unidade na diversidade, ou, nos termos de Elazar (1991, p. 64), uma unidade sem homogeneidade e diversidade sem desunião. As exigências de prestação de contas e o colapso de uma separação “bem sucedida” de discurso e ação estão relacionados ao fato de que a UE, em grande medida, baseou sua legitimidade no desempenho, na utilidade esperada e na vantagem mútua. Muito foi prometido, mas a União Europeia tem enfrentado significativas crises de desempenho. Faltam canais institucionais para expressar o descontentamento e a oposição, como também para a liderança política. Os recursos nem sempre corresponderam às aspirações dos regimes, e não houve recursos excedentes para amortecer choques externos e demandas de *accountability* inconsistentes. Existe considerável heterogeneidade sociocultural e confiança limitada nas autoridades e concidadãos. A União Europeia também carece de uma forte identidade coletiva, de solidariedade e de confiança, bem como de sólidas instituições socializadoras capazes de gerar uma identidade compartilhada e um propósito coletivo.

Atualmente, a União Europeia enfrenta demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política. A União é um regime que explora as possibilidades e os limites da integração, mas também ilustra os limites da concepção e a reforma deliberada das instituições políticas para alcançar os resultados desejados (OLSEN, 2010). Esforços para melhorar a qualidade democrática da União Europeia e a *accountability* dos detentores do poder não impediram crescentes demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política. A lacuna entre discurso e ação pode ser superada pela mudança do discurso ou da ação, gerando uma nova narrativa ou um novo acordo?

## **Um novo acordo ou uma nova narrativa?**

Os processos de *accountability* democrática podem desencadear mudanças em instituições legais formais, práticas e resultados significativos. Ou podem desencadear uma busca por sentido e novas narrativas e mudanças na interpretação de conceitos como democracia, cidadania, legitimidade e *accountability*. A União Europeia é um ponto de encontro para narrativas concorrentes da ordem política, mas a segunda opção é prejudicada pela tendência do *establishment* da União Europeia em usar uma linguagem técnica e apolítica sobre necessidades, juntamente com uma tendência a assumir que cidadãos bem informados aprovarão mais a integração europeia. A falta de apoio é vista como uma questão de falta de informação ou de dar prioridade ao limitado interesse próprio e não ao interesse europeu.

A renacionalização é retratada como um perigo. À medida que o conflito aumenta, a oposição popular é rotulada como populista, reacionária, racista e xenófoba. O mal-entendido tem sido usado como uma explicação e não apenas em relação aos cidadãos comuns. Por exemplo, quando a Associação Alemã de Magistrados, uma organização judiciária, argumentou que a criação de um tribunal de investimento como parte da Parceria Transatlântica de Comércio e

Investimento é ilegal, que não existe base legal nem necessidade de tal tribunal, a resposta da Comunidade Europeia foi que o acordo havia sido mal entendido (NIELSEN, 2016a, 2016b).

O diálogo, a vontade de comprometimento, a compreensão mútua e a legitimidade não são facilitados pela linguagem usada por (alguns) críticos da União. Em vez disso, a divisão aprofundada, os confrontos e a polarização são os prováveis resultados de declarações como “Bruxelas desdenha da democracia e se deleita em não prestar contas” (VAROUFAKIS, 2016). Da mesma forma, “Um Manifesto pela Democratização da Europa”, formulado pelo Movimento Democracia na Europa 2025, sustenta que, enquanto tecnocratas não eleitos em Bruxelas apelam à democracia, ao liberalismo, à liberdade e à igualdade como slogans, eles traem e mistificam esses termos quando no governo. Eles apresentam um processo decisório altamente político, de cima para baixo, opaco, como “apolítico”, “técnico”, “processual” e “neutro” (DIEM25, 2016).

Os relatos acadêmicos também oferecem entendimentos conflitantes de como a União Europeia é organizada, funciona e se desenvolve, incluindo as divisões bem conhecidas entre o (novo) intergovernamentalismo (BICKERTON *et al.*, 2015; FABBRINI, 2015) e estudiosos que veem instituições supranacionais como um poder de ganho (SCHIMMELFENNIG, 2015; DEHOUSSE, 2015). No entanto, é difícil dar sentido às evoluções em curso no âmbito dos entendimentos de integração existente na UE (DAWSON, 2015, p. 55, 118), como também há uma busca por uma nova autocompreensão europeia (BIEDENKOPF *et al.*, 2004; EUROPEAN COMMISSION, 2004).

A iniciativa “Nova Narrativa para a Europa” convidou os cidadãos e, em particular, os artistas, intelectuais e cientistas a debaterem o futuro da Europa. A Europa era vista como exigindo um compromisso normativo coletivo e emoções positivas que pudessem reconectar os cidadãos com os ideais europeus, dar um senso de direção, inspirar a esperança para o futuro e mobilizar energia e participação. A Europa

foi apresentada como uma responsabilidade moral e política que teve de ser realizada não apenas por instituições e políticos, mas por todos os europeus. Havia a necessidade de ir além da história de garantir a paz através do desempenho econômico e crescimento baseado na crença em mercados autorregulados. Instituições políticas que funcionam bem exigem uma compreensão do que a Europa como estado de espírito representa – a herança europeia da filosofia, da arte e da ciência. A declaração da Nova Narrativa para a Europa trouxe à baila uma história sobre o que significa ser um europeu no século 21 e a Europa como uma identidade, ideia e ideal. A Europa precisava de uma mudança de paradigma social em termos de uma revolução de pensamento. Precisava “estar posicionada como a campeã mundial da vida sustentável e ser uma força motriz e inspiradora na definição e implementação de uma agenda global para o desenvolvimento sustentável” (BATTISTA *et al.*, 2014, p. 128).

No entanto, questionou-se se é necessária uma grande narrativa para educar as pessoas ou se o desafio é ouvir o que as pessoas têm a dizer e viver de acordo com os ideais europeus (BATTISTA *et al.*, 2014, p. 126, 129). Um estudo de acompanhamento da “Nova Narrativa para a Europa” mostrou uma profunda divisão cultural, tanto entre políticos e funcionários em Bruxelas quanto entre as pessoas do meio cultural. O processo teve sérios problemas devido a diferentes lógicas e modos operacionais. O que para alguns era um esforço para fornecer uma narrativa unificadora e a integração cultural era, para outros, um exercício de propaganda superficial. Houve quase um fracasso no fornecimento de uma narrativa, e apenas uma modesta capacidade de disseminar a nova narrativa por toda a Europa (KAISER, 2015). O processo está em nítido contraste com o papel que as elites culturais desempenharam nos processos de construção da nação em muitos Estados europeus, incluindo a Noruega (EISENSTADT; ROKKAN, 1973/1974).

A crença em uma nova narrativa também enfrenta explicações conflitantes sobre a natureza e os efeitos da identificação do grupo –

isto é, o autoconceito das pessoas e até que ponto elas se veem como parte de uma coletividade, quão importante é uma parte do grupo para a própria identidade de um indivíduo, como estão motivadas pelas normas e deveres impostos pelo grupo, como estão dispostas a dar prioridade aos objetivos do coletivo a despeito de seus objetivos pessoais e o quanto elas estão dispostas a honrar, reverenciar e se submeter às normas, símbolos e líderes do grupo. Como os indivíduos possuem múltiplas identidades ligadas a vários grupos aos quais pertencem simultaneamente, importa quão integrados e consistentes são tais pertencimentos (ROCCAS *et al.*, 2008). Mas, como já mencionado, a UE tem controle limitado sobre instituições educacionais e de socialização, incluindo na educação cívica para a cidadania.

No entanto, não é óbvio que a outra opção – a saber, reformar instituições e práticas para criar redistribuição e “um novo acordo” – é mais fácil de conseguir do que mudar o discurso e as narrativas dominantes (OLSEN, 2010). No entanto, as autoridades frequentemente enfatizam a importância de tais reformas. Em um mundo de mudanças geopolíticas, econômicas e tecnológicas tectônicas, é necessário adaptar a arquitetura institucional. Está fora de questão voltar ao normal antigo. Um novo normal tem que ser moldado. As reformas devem visar tornar a UE mais eficaz, eficiente e democrática. No entanto, também é observado que as controvérsias sobre a divisão do trabalho entre os níveis nacional e europeu nunca acabarão de forma conclusiva (BARROSO, 2013).

As propostas de reforma multiplicaram-se, e uma solução frequentemente sugerida é reforçar o escrutínio parlamentar e o controle do Executivo, a fim de reforçar a legitimidade democrática da União Europeia. No entanto, existem diferentes concepções de democracia representativa e de como os padrões horizontais de autorização, aprendizagem e *accountability* podem complementar as linhas verticais tradicionais (FOSSUM, 2016a). O intergovernamentalismo republicano propõe uma “reconexão democrática” para contrabalançar a desconexão entre

instituições democráticas domésticas e a formulação de políticas da União Europeia, bem como tornar mais importante a autorização e a *accountability* dos cidadãos ao dar às questões da União Europeia um lugar mais proeminente nos processos democráticos nacionais, parlamentos nacionais e partidos políticos (KRÖGER; BELLAMY, 2016). O Ministro das Finanças da Alemanha, Wolfgang Schäuble, sugeriu um parlamento da zona do euro separado para países que usam o euro, para permitir que eles se integrem mais – uma sugestão interpretada por alguns como uma tentativa de dismantlar um dos maiores símbolos de unidade da Europa (EURACTIVE, 2014). O ex-presidente do Banco Central Europeu, Jean-Claude Trichet, propôs “uma federação econômica e fiscal à exceção da zona do euro”, com fortes poderes de intervenção de instituições europeias em circunstâncias específicas, legitimadas por um papel-chave do Parlamento Europeu, mas levando em conta o princípio da subsidiariedade e o papel dos parlamentos nacionais. O âmbito de intervenção das instituições federais deve se basear no princípio de “tão pouco quanto possível em tempos normais, mas tanto quanto necessário em tempos de exceção” (TRICHET, 2013, p. 10). O Movimento da Democracia na Europa 2025, que é contra a atual ordem da UE e contra um retorno a uma ordem Estado-nação, propôs uma Assembleia Constitucional com representantes eleitos por votos transnacionais e um parlamento europeu soberano respeitando a autodeterminação nacional e compartilhando poder com parlamentos nacionais, assembleias regionais e conselhos municipais (DIEM25, 2016). No entanto, pouco se fala sobre a divisão meticulosa do poder, e a proposta, como a maioria das outras, não apresenta um roteiro que explique em detalhes como os desenvolvimentos desejados podem ser alcançados na prática.

Na ausência de crises de proporções ainda maiores do que as que a União Europeia enfrentou até agora, é incerto se as mudanças no discurso ou na ação vão preencher a lacuna – a falta de ação no futuro previsível. No entanto, o Brexit é visto por alguns como um ímpeto para desencadear tais crises e criar uma nova descontinuidade histórica. Também é incerto se a capacidade da União Europeia de

conviver com a lacuna existente melhorará. Os arranjos institucionais e líderes políticos existentes provavelmente afetarão desenvolvimentos futuros. Mas a evolução na heterogeneidade cultural, identidade coletiva, sentimentos de comunidade e confiança, instituições políticas e estilos de política e recursos excedentes também podem ser influenciados por choques externos e internos e por uma ecologia de processos fracamente conectados, em vez de serem regidos por um único processo dominante ou por um grupo identificável de atores.

\* \* \* \* \*

A Noruega e a União Europeia são, em muitos aspectos, diferentes quando se trata de associação, organização e agência políticas, e, portanto, também quando se trata das bases sociais, institucionais e comportamentais da ordem política. Ambas alegam combinar liberdade econômica, igualdade e proteção social. Porém, o equilíbrio e o realismo das promessas têm sido bem diferentes, gerando diferentes graus de confiança no governo, diferentes graus de *accountability* das demandas relacionadas aos termos da ordem política, e diferente êxito quando se trata de conviver com a separação de discurso político e ação política. No entanto, tanto a Noruega como a União Europeia estão agora sem roteiro, numa situação complicada, dinâmica e ameaçadora, em que poucos se atrevem a prever para onde caminha o continente.

Em relação às demandas de *accountability* e separação “bem-sucedida” entre discurso e ação, muito dependerá de quantos e quais participantes e questões serão mobilizados no futuro. Para aqueles que estudam a *accountability* democrática, o desafio é esclarecer quais fatores afetam graus variados de atenção pública e envolvimento dos cidadãos na geração de demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política, avaliando as contas prestadas e possivelmente punindo comportamentos e relatos inaceitáveis. O Capítulo 6, portanto, explora a atenção variada e variável do público



e a importância dos processos de *accountability*. O capítulo analisa como os processos de *accountability* podem atrair poucos ou vários participantes e questões, e o poder explicativo da associação, da organização e da agência política.

# 6

## Ordem política e o envolvimento dos cidadãos nos processos de *accountability*

### Um aumento de demandas de *accountability*

A visão democrática de que os cidadãos devem decidir como devem ser organizados e governados politicamente faz arranjos de *accountability*, como relações entre governantes e governados, cruciais para a influência dos cidadãos e a qualidade democrática de um regime. No entanto, nas democracias contemporâneas, a maioria dos cidadãos, na maioria das vezes, não gasta muito tempo e energia discutindo os termos da ordem política em que vivem. Eles geralmente estão menos envolvidos em convocar os detentores de poder a prestar contas pela ordem e como ela se desenvolve. No entanto, de tempos em tempos, há um aumento nas demandas de *accountability*. Há descontentamento. O nível de conflito é alto. Uma variedade de participantes e questões são mobilizados e um número crescente de demandas por *accountability* com um potencial transformador da ordem torna-se parte de lutas e debates mais amplos sobre os termos da ordem política. A relevância de tais processos para além das rotinas de *accountability* institucionalizadas é ilustrada pelo fato de que, nas últimas décadas, a *accountability* se tornou uma palavra de ordem e até uma obsessão (LERNER; TETLOCK, 1999; BOROWIAK, 2011; DUBNICK, 2011; POLLITT; HUPE, 2011; BOVENS *et al.*, 2014; WRIGHT, 2015, Capítulo 1 deste livro).

Este capítulo explora como o surto de demandas de *accountability* pode contribuir para uma melhor compreensão de como a ordem política afeta a probabilidade de participação em massa e número crescente de demandas de *accountability*. O capítulo trata principalmente de processos de *accountability* relacionados aos fundamentos da ordem política e ao papel dos cidadãos comuns. A questão é quando e por que podemos esperar mobilização popular e aumento de pedidos de *accountability* e o que gera demandas por explicações, justificativas e possivelmente até sanções do desempenho dos detentores do poder e das prestações de contas que eles oferecem. Analiso a atenção variável e o significado percebido dos processos de *accountability* e por que os processos de *accountability*, por vezes, atraem considerável atenção pública e envolvimento dos cidadãos, enquanto que, outras vezes, escapam do conhecimento público e são tratados por meio de rotinas institucionais.

Um aumento nas demandas de *accountability* não rotineiras provavelmente refletirá o descontentamento com a ordem estabelecida e/ou seu desenvolvimento, e interpreto a recente obsessão com a *accountability* como parte de uma luta pelas regras de convivência em uma comunidade política. O objetivo do capítulo é explorar como a atenção variável e o envolvimento nos processos de *accountability* por parte dos cidadãos podem estar relacionados aos fundamentos da ordem política e suas bases sociais, institucionais e comportamentais. Assim, examino como a possibilidade de os cidadãos serem mobilizados para fazer ou apoiar demandas de *accountability* pode ser afetada por três aspectos da ordem política (Capítulo 1): associação política e os possíveis efeitos de diferentes combinações de unidade/diversidade, confiança/desconfiança e as experiências históricas de uma comunidade política; organização política e os possíveis efeitos das regras de ordenação, rotinas, ideias e recursos de diferentes instituições, incluindo seus canais organizados de acesso aos cidadãos comuns; e a agência política e como o uso real de oportunidades institucionalizadas para a participação do cidadão pode depender de motivações e capacidades de ação individuais.

Presumo que esses tipos de questões sejam particularmente relevantes em áreas onde e em épocas quando as ordens estabelecidas passam por transformações, e uma premissa deste capítulo é que essas questões podem ser proveitosamente estudadas no contexto da organização política da Europa contemporânea. Atualmente, a ordem centrada no Estado europeu é desafiada pela europeização, internacionalização e delegação, bem como por ideias conflitantes acerca do papel legítimo da política democrática e do setor público na sociedade. Há reivindicações sobre o déficit democrático, o desaparecimento do Estado-nação, o esvaziamento de instituições representativas, uma crise de legitimidade e uma lacuna de *accountability*. O apoio popular e simultâneo à UE e a maior integração política na Europa estão em declínio.

Para lidar com essas afirmações, uso uma concepção dinâmica de *accountability* democrática e convido a disciplina da Ciência Política a repensar sobre o que é a *accountability* democrática – isto é, o que a *accountability* democrática presume e como as ordens políticas afetam os processos de *accountability* e como os processos de *accountability* de manutenção da ordem e de transformação das ordens afetam as ordens políticas, sua qualidade democrática e a possibilidade de convivência civilizada. Defendo que teorizar a relação entre ordem política e *accountability* democrática remete a Ciência Política a algumas questões duradouras relacionadas a como e por que os seres humanos se constituem em comunidades políticas e como diferentes arranjos institucionais contribuem para a política democrática como forma de governar sociedades divididas sem violência indevida ou eliminação da diversidade. Os processos de *accountability* relacionados aos termos da ordem política chamam a atenção para formas conflitantes de se pensar a vida política e o autogoverno popular, incluindo os tipos de atividades que constituem a política democrática e o governo; o tipo de agenda que uma comunidade política considera legítima; os arranjos institucionais dentro dos quais a política e a governança

geralmente ocorrem e sua organização de autoridade, poder, responsabilidade e *accountability*; formas aceitáveis de lidar com conflitos e as condições para uma mudança legítima e ordenada.

No entanto, enquanto a *accountability* é vital para o governo democrático, também é dispendiosa em termos de tempo, energia e recursos. Como resultado, as democracias estão constantemente buscando e contestando equilíbrios mutuamente aceitáveis entre autorizar e restringir seus agentes eleitos e não eleitos e responsabilizá-los.

## Os efeitos da ordem política

Uma relação de *accountability* envolve atores obrigados a prestar contas a outros atores em um domínio sob circunstâncias específicas, sendo que os últimos têm direito e recursos para exigir, avaliar e punir a prestação de contas. Os processos de *accountability* envolvem fatos, causalidade e padrões morais e éticos, bem como capacidades de autoridade, poder e ação. Podem ser mantenedores ou transformadores da ordem. Eles podem ser concebidos como processos apolíticos e técnicos ou como processos políticos.

Quando os processos de *accountability* são vistos como apolíticos e técnicos, destinados a policiar, sustentar ou fortalecer uma ordem existente, o desafio é entender o que acontece e por quê, ou seja, detectar erros, imperícia ou atos criminosos, para atribuir responsabilidade e controlar e punir agentes incompetentes e indisciplinados. Como argumentado no Capítulo 2, a *accountability* é, então, uma questão de relato correto, descoberta da verdade e garantia de conformidade com o regime estabelecido. A *accountability* assume (quase) um consenso sobre a ordem política e os padrões normativos e implica a promulgação de um repertório de rotinas da política e o cumprimento das expectativas, deveres e compromissos do papel pertinente. Os especialistas em contabilidade e auditoria e advogados interpretam e reagem à experiência usando

os modelos e procedimentos operacionais padrão de instituições e profissões. Eles atribuem responsabilidade, chamam as partes responsáveis para prestar contas e recomendam sanções. O desafio é garantir uma *accountability* efetiva e melhorar a qualidade e a eficiência democrática do governo, incorporando a experiência em novas rotinas. A *accountability*, concebida como política dentro de uma ordem política existente, também pressupõe que a maioria das pessoas aceita a ordem como legítima. Pode haver incerteza causal em relação ao que é verdadeiro e justificável. Os processos de *accountability*, no entanto, ocorrem dentro de estruturas institucionais e na transferência ordenada de poderes. Os cidadãos desempenham um papel modesto, assim como as demandas de *accountability* com um potencial transformador da ordem.

A mobilização dos cidadãos e as crescentes demandas por *accountability* provavelmente refletem o descontentamento abrangente com os fundamentos causais, normativos ou de poder de uma ordem ou de seu desenvolvimento. A política existe porque os indivíduos não concordam e há uma necessidade percebida de encontrar compromissos com os quais uma comunidade possa conviver (CRICK, 1982; MOUFFE, 2005; HAY; STOKER, 2009). Em situações em que alguns indivíduos tomam decisões vinculadas em nome de uma comunidade, as normas democráticas prescrevem que eles devem ser responsáveis perante os seus cidadãos. Quanto maior o poder dos tomadores de decisão, mais importante é estabelecer mecanismos eficazes de *accountability* (MARCH; OLSEN, 1995, p. 152). Como consequência, mais aspectos da *accountability* têm que ser tratados como endógenos à política democrática, e a *accountability* como uma técnica neutra tem que ser complementada pela *accountability* como política, incluindo pensamento público e contestação sobre o que é uma ordem política possível, razoável e justa.

A política de *accountability* relacionada aos termos da ordem política geralmente ocorre em contextos e situações em que os arranjos institucionais estabelecidos limitam a legitimidade e o apoio público

e não há interpretação dominante do que conta como uma ordem legítima. Determinar quem é responsável perante quem e pelo quê faz parte dos processos através dos quais a ordem política é formada, mantida e modificada. Em tais processos, a autoridade, o poder e a confiança podem ser ganhos ou perdidos (OLSEN, 2015a). A política de *accountability* envolve: (a) luta pela associação política – as fronteiras das entidades políticas e quem deve pertencer ao “povo”, identidade coletiva, linhas divisórias e como conviver; (b) organização política – quais são os papéis, regras e recursos legítimos das boas instituições governamentais; e (c) agência política – o que são ações, motivações e recursos individuais legítimos em diferentes contextos institucionais.

Uma esperança democrática é que o descontentamento com governos, instituições, partidos políticos, políticos e políticas específicos pode ser combinado com a confiança e o apoio da ordem política. Os cidadãos podem se opor aos representantes que ocupam o cargo e ainda assim respeitar o cargo, e pode haver reservas de atitudes favoráveis que os façam tolerar políticas com as quais não concordam (EASTON, 1975). Possivelmente, a capacidade de criticar as políticas e os agentes, a capacidade de impor sanções a tomadores de decisão que não ajam de acordo com seus mandatos e a capacidade de substituir governos fornecem uma válvula de segurança para a perda de confiança e a revolta contra a ordem política (OLSEN, 2010).

A teoria da *accountability*, no entanto, não pode presumir um acordo quanto à ordem política. Uma ordem política é um arranjo institucional para distribuir tarefas, mandatos, autoridade, poder, informação, responsabilidade e *accountability*. Às vezes, e em algumas áreas, a vida política é altamente institucionalizada. Existem limites bem definidos, regras e práticas institucionalizadas, entendimentos normativos e causais compartilhados e recursos coletivos adequados. Em outras ocasiões e em outros lugares, a vida política é menos ordenada. Os limites são menos definidos. Há menos e mais débeis instituições e divisões e antagonismos duradouros, como fidelidade e lealdades conflitantes, entendimentos normativos e causais concorrentes e

recursos comuns insuficientes. Com o tempo, a vida política alcança ou perde estrutura, e a natureza da ordem muda (MARCH; OLSEN, 1998, p. 303-304).

Uma abordagem institucional sustenta que, em tempos normais, em políticas estabelecidas e altamente institucionalizadas, os processos de *accountability* tendem a ser dominados por processos apolíticos e técnicos voltados ao controle e à manutenção da ordem, e com um papel limitado para os cidadãos comuns. Quando as ordens políticas são fracamente desenvolvidas, contestadas ou em transformação, a atenção pública e o envolvimento dos cidadãos tendem a aumentar. Os processos de *accountability* são politizados e podem ser transformadores da ordem (capítulos 2 e 3). As seções seguintes exploram mais detalhadamente como a participação dos cidadãos e a importância política dos processos de *accountability* provavelmente serão afetadas pela associação política e experiências históricas de uma sociedade, sua organização política e arranjos institucionais, e a agência política e motivação, recursos e competências dos atores.

## **Associação política: unidade, diversidade e experiência**

Os indivíduos associam-se e dissociam-se de diversas formas, e as demandas por *accountability* tendem a ser afetadas pelo que une e divide uma população. Pode haver ou não integração funcional, social, político-institucional e cultural (Capítulo 1). A integração cultural implica algum grau de valores, normas, sentimentos, confiança e compreensão comuns. Há ideias compartilhadas sobre o que as pessoas pensam que devem umas às outras; que liberdades, direitos e deveres associam à cidadania; e suas expectativas sobre o grau de solidariedade e as formas e intensidade legítimas de conflito. Os indivíduos podem ser egoístas e associados pelo cálculo da vantagem individual ou de grupo embutida nos contratos. Ou eles podem estar ligados por uma identidade cívica compartilhada, sentimentos de



“nós” e um *ethos* incorporado em um pacto que prescreve o que é apropriado, razoável e justo. Pertencer a uma comunidade significa conduzir a vida de uma maneira que seja aceita pela comunidade. O comportamento é governado por prescrições e rotinas baseadas em uma lógica de adequação derivada de uma identidade ou papel (MARCH; OLSEN, 1989, 1995). A *accountability* é uma virtude e um mecanismo (Bovens, 2010), e os ideais democráticos assumem que os indivíduos livremente associados se aceitam como cidadãos autônomos e iguais. “As pessoas” devem decidir coletivamente em que tipo de sociedade vale a pena viver e dar razões mutuamente aceitáveis para como elas devem ser associadas e viver juntas. No entanto, a forma democrática de associação é, na melhor das hipóteses, uma conquista, e não pode ser tomada como garantida. A crença de que a cidadania democrática domina todas as outras identidades deve ser confrontada com a possibilidade de relações caracterizadas por desconfiança profunda e ódio e uma batalha existencial entre grupos que se veem como ameaçadores para suas respectivas formas de vida. Uma relação amigo/inimigo pode ser dominante, principalmente em situações excepcionais de crise e emergência (SCHMITT, 1976).

Muita coisa depende de quais identidades são suscitadas através de processos de *accountability* e em que medida os cidadãos redefinem seu senso de identidade (ROCCAS *et al.*, 2008) e sua concepção do que é adequado durante os processos de *accountability*. Um número crescente de grupos parece ver-se discriminado e oprimido e apresenta exigências de mudança nos termos da ordem política. É provável que os processos de *accountability* e mudança ordenada sejam afetados se as ideias sobre o que é razoável e justo estiverem relacionadas à soberania nacional, à comunidade europeia, à classe social, raça, etnia, gênero, religião, idioma e assim por diante. Eles também são afetados pelas condições sob as quais diferentes identidades de grupo prescrevem envolvimento – seja através de canais comuns, institucionalizados ou através de ações ilegítimas e pegando em armas.

A democracia, como princípio de legitimação, não prescreve precisamente os termos da associação. Não está claro quem deve ser incluído no povo – se o *demos* deve ser constituído com base na territorialidade, história, nacionalidade, etnia, comprometimento com princípios políticos específicos, ou ser submetido ou afetado por regras e leis do governo (GOODIN, 2007; Näsström, 2011, Capítulo 1 deste livro). Esses últimos critérios também se complicam pelo fato de que um número crescente de problemas, crises e desastres – caracterizados por ameaça, urgência e incerteza – são de natureza transfronteiriça e dinâmica (BOIN; LODGE, 2016). Além disso, a democracia dá poucas respostas claras e estáveis quando se trata do que a *accountability* deve realizar e qual o papel que os cidadãos devem ter quando se trata de responsabilizar os governantes. Nem o termo dá uma receita de como a democracia e outros valores legítimos devem ser equilibrados (DAHL, 1989, 1998; ROTHSTEIN, 2011).

O termo democracia fornece apenas uma orientação vaga, porque se refere a processos de desenvolvimento de reflexão, raciocínio e contestação, em vez de princípios normativos e organizacionais estáticos. Processos de *accountability* envolvem mais do que implementar e reforçar as preferências de *principals* predeterminados. Eles fornecem uma oportunidade para contestações de como os princípios normativos e organizacionais devem ser legitimamente interpretados e aplicados. A democracia é um arranjo para desenvolver e transmitir identidades e crenças (DAHL, 1989), e abrange demandas por explicação e justificativa sobre o que é uma associação democrática e o que significa agir democraticamente. Isso implica a busca de propósito, direção e significado, e a tentativa de tornar o mundo inteligível em termos normativos e causais. Inteligência, virtude e comunidade são produtos de ação política e interação (MARCH; OLSEN, 1995; Olsen, 2014b; March, 2015).

Uma consequência da natureza imprecisa da democracia é que a teoria da *accountability* precisa levar em conta que os cidadãos podem discordar sobre formas de associação política e que podem mudar de

opinião, em vez de se ater a princípios normativos e organizacionais específicos e estáveis. É provável que haja visões diferentes e mutáveis de como a política democrática autônoma deve ser em relação à sociedade e desacordo sobre se a participação popular e a representação devem ter prioridade em relação a outros valores e interesses, incluindo a segurança e a racionalidade econômica. Visões concorrentes de associação política provavelmente gerarão diferentes demandas de *accountability*, sugerindo que pode não ser frutífero assumir um tipo estático de associação e estrutura de separação predeterminada e exógena à política democrática. Pelo contrário, a *accountability* pode estar relacionada a concepções dinâmicas de associação. Por exemplo, tanto a diferenciação interna quanto a migração em larga escala entre culturas criam heterogeneidade e dinâmicas que complicam os atos de equilíbrio envolvidos no governo de um território e de uma população – a saber, conciliar unidade e diversidade, lidar com conflitos não resolvidos, tomar decisões vinculantes permanecendo como uma comunidade política, e conciliar ordem e flexibilidade, e capacidades de ação coletiva e liberdade individual.

É útil assumir que a história é importante e que as formas de associação e as demandas de *accountability* são influenciadas pela experiência de confiabilidade nos representantes, funcionários e concidadãos reunida ao longo de gerações. As pessoas podem acreditar que os tomadores de decisão precisam ser continuamente monitorados, mantidos sob escrutínio e responsabilizados, para evitar o uso indevido do poder, ou para que sejam confiáveis e se comportem de maneira razoável e justa na maior parte do tempo (por exemplo, os países escandinavos no período pós-Segunda Guerra Mundial). Quanto mais desconfiança o povo tiver de seus tomadores de decisão e entre si, maior a probabilidade de que os agentes sejam rigorosamente monitorados e responsabilizados, e maior a chance de que haja mobilização pública e aumento das demandas de *accountability* com um potencial transformador da ordem.

## Organização política: ideias ordenadoras, rotinas e recursos das instituições

A teoria democrática geralmente retrata o cidadão individual como a principal unidade política. No entanto, a vida política moderna se desdobra dentro e entre organizações criativas de grande escala e instituições formalmente organizadas. As instituições são marcadores da identidade, visão e história de um regime, e não se adaptam facilmente a reformas deliberadas ou a mudanças nas circunstâncias (MARCH; OLSEN, 1989, 1995). Uma abordagem institucional, portanto, dá prioridade à base organizacional da *accountability* – as instituições que unem os cidadãos ou os mantêm afastados e as implicações da aquisição de inteligência, normas, interesses, autoridade e recursos nas práticas institucionais. Ela explora quais instituições importam e como suas características e legitimidade afetam a participação dos cidadãos e o significado dos processos de *accountability*, ou seja, como as instituições fortalecem e restringem os atores, influenciam que arbítrio os agentes têm e como é usado, autorizam alguns atores a agir em nome de uma comunidade e regulam o acesso às decisões, acomodam ou suprimem problemas, afetam a probabilidade de conflito violento e ajudam ou impedem que os cidadãos responsabilizem os governantes. A abordagem se refere a como um comportamento confiável e competente pode ser alcançado por meio da coerção, de regras, de incentivos, da deliberação, da negociação, do recrutamento, da educação, da socialização e da formação de hábitos (OLSEN, 2013, 2014b, 2015a). O comportamento aceitável pode ser assegurado através do controle externo de oportunidades e estruturas de incentivo, que tornam a utilidade esperada de obedecer maior do que a de não obedecer. O autocontrole pode ser alcançado por meio da formação de caráter, o que garante que os códigos de conduta apropriados sejam compreendidos e respeitados, mesmo quando o comportamento não é monitorado (OLSEN, 2013, p. 460–1, 2014b, p. 110). Quanto mais as rotinas de controles externos e internos forem consideradas legítimas e confiáveis, menor será a possibilidade de haver mobilização em massa, monitoramento detalhado e demandas

intensas de *accountability*. Corolário: quanto mais suspeita houver de mecanismos ineficazes e quanto mais conflito, haverá mais demandas de mobilização, monitoramento e *accountability*.

A teoria da organização política considerou por algum tempo o Estado territorial como a forma predominante de organização. O Estado foi concebido como um ator unitário soberano com poder constituinte, expressando a vontade pública. As normas prescrevem uma clara atribuição de autoridade, poder, responsabilidade e *accountability*. O foco é frequentemente em regras legais formais. A linguagem é moldada pela sociedade industrial. As instituições governamentais são interpretadas como instrumentos, aparelhos e maquinário, e o resultado da engenharia organizacional e da escolha estrutural.

Na prática, as democracias contemporâneas são ordens compostas, complexas e dinâmicas que tentam conciliar os princípios normativos e organizacionais conflitantes entre os níveis de governança e as esferas institucionais. Os poderes e as responsabilidades estão dispersos entre os níveis territoriais de governo, instituições governamentais e grupos privados com base de poder própria. A soberania do Estado é contestada pela europeização, internacionalização, secessão, devolução, desierarquização e visões de um regime em rede, de uma sociedade e de mercados competitivos. Há visões conflitantes do papel da política democrática na sociedade e daquelas que são consideradas questões legítimas para contestação política e para decisões coletivas vinculantes. As instituições são inoculadas com diferentes ideias de ordenação sobre o que deve ser alcançado, como e por quê. Elas têm rotinas e procedimentos operacionais padronizados, recursos e alguma autonomia, e distribuem benefícios, ônus e oportunidades de acesso de maneira diferente. Os cidadãos participam de várias maneiras e autorizam várias instituições a agir em seu nome. Há uma confiança variável na norma da maioria, no comando hierárquico, nas regras legais, na barganha corporativa, nos mercados e nos sistemas de preços, no conhecimento, na sociedade civil e nos concidadãos.

Diante de tais condições, provavelmente não é frutífero assumir um centro soberano ou principal com autoridade, comando e controle normativos e coercitivos. Existem múltiplos canais de *accountability*, incluindo uma variedade de mecanismos para a interpretação, avaliação e sanção, competindo e contestando demandas de *accountability* e apelos a diferentes públicos e padrões normativos (BOVENS *et al.*, 2010). A importância das eleições e da autorização hierárquica e *accountability* depende do poder cambiante e variável dos votos e assembleias eleitas (ROKKAN, 1966). Os controladores designados e autoneameados da ordem, da razão, da verdade, da justiça, da liberdade e da equidade devem ser responsabilizados por (alguma versão) dos princípios fundamentais de uma ordem política democrática. O mesmo se aplica aos interesses organizados, aos agentes financeiros, às empresas privadas, aos lobistas, aos líderes religiosos e aos meios de comunicação de massa (Moncrieffe, 1998).

Uma consequência é que a teoria da *accountability* tem que considerar mecanismos não eleitorais e não hierárquicos de *accountability*. Ela precisa explorar como diferentes regimes de *accountability* e sistemas de supervisão facilitam e distorcem a informação de maneira diferente (BOIN; LODGE, 2016) e como diferentes instituições requerem diferentes motivações e competências dos cidadãos (ELKIN; SONTAN, 1999). Por exemplo, os regimes compostos têm diferentes combinações de três formas padronizadas de estruturas de acesso (COHEN *et al.*, 1972; OLSEN, 2015a, Capítulo 3 deste livro), sugerindo diferentes papéis para os cidadãos nos processos de *accountability*.

A democracia participativa e as estruturas abertas permitem o acesso de todos os cidadãos e questões a todas as oportunidades de decisão. Todos e tudo são permitidos, mas ninguém ou nada é necessário. Uma democracia é uma comunidade de explicação e justificação, e o consentimento informado é a base da autoridade governamental (MARCH; OLSEN, 1995, p. 146, 150). Os cidadãos têm o direito de convocar os governantes e uns aos outros para prestar contas nos termos de padrões democráticos. Eles idealmente têm

influência através de referendos, contato administrativo direto, tribunais, pesquisas de opinião, júris e direito de inquéritos populares, manifestações de protesto, desobediência civil e atividade de mídia. Mesmo assim, a confiança nos cidadãos comuns variou ao longo do tempo (FRIEDRICH, 1942), e a democracia moderna exige que os cidadãos deixem os representantes agir em seu nome. Um desafio é organizar as instituições governamentais de maneira que os representantes eleitos e não eleitos, bem como outros detentores de poder, respondam sem a participação contínua dos cidadãos, ao mesmo tempo em que os mantendo responsáveis perante o público por suas (in)ações.

A democracia representativa e as estruturas hierárquicas são a forma mais legítima da ordem nas democracias contemporâneas. Os votos populares e as decisões legislativas são decisivos. Existe uma cadeia de autorização e *accountability* com livre debate público, eleições competitivas, maioria legislativa e escrutínio parlamentar e administrativo como principais mecanismos de *accountability*. O eleito é o agente, e o eleitorado é o principal. A administração pública é agente e as instituições legislativas, executivas e judiciais e os cidadãos são os *principals*.

No entanto, há mais na democracia do que decisões majoritárias ou democracia de vigilância, e as estruturas especializadas implicam na diferenciação institucional com instituições distantes de cidadãos e representantes eleitos. Instituições legitimadas por suas missões, mandatos, regras fundamentais, conhecimento e integridade são supostamente as guardiãs da razão, do Estado de direito, dos direitos inalienáveis e da liberdade para restringir a política da maioria. Há autonomia institucional e separação de poderes ou compartilhamento de poder institucional com pesos e contrapesos, em que instituições baseadas em diferentes crenças e recursos causais e normativos se monitoram e se controlam mutuamente.

As complicações da teorização da *accountability* democrática e da influência dos cidadãos em regimes complexos, quando

a importância relativa de estruturas abertas, hierárquicas e especializadas é ambígua ou contestada, podem ser ilustradas pela União Europeia. A União é um ponto de encontro de ideais e narrativas de ordem política conflitantes. Não há “pessoas” unitárias e estáveis com identidade compartilhada ou noção de *accountability*. As demandas de *accountability* são baseadas em diferentes concepções da natureza, propósito e futuro desejado da União Europeia. Elas variam entre aqueles que veem a União como uma entidade intergovernamental, supranacional ou reguladora (BOVENS *et al.*, 2008; BOVENS *et al.*, 2010). Há apelos à coesão e à solidariedade, mas desacordo com relação a fatos e causalidade. Os tratados fundamentais da UE envolvem longas listas de critérios normativos que justificam a União, mas dizem pouco sobre a importância relativa de cada um (ROSE, 2013, p. 32). Há discordância sobre o equilíbrio adequado entre poder de mercado, Poder Judiciário e poder de peritos e as instituições político-democráticas. Em suma, a Europa enfrenta uma luta por questões persistentes relacionadas aos termos da ordem política, incluindo o equilíbrio entre os níveis territoriais de governo e entre as esferas institucionais; a relação entre o povo soberano e o indivíduo soberano e entre responsabilidades coletivas e individuais; os domínios apropriados das decisões majoritárias e dos direitos e liberdades inalienáveis; e a importância do envolvimento dos cidadãos em comparação com a paz e a segurança, a competitividade econômica, a prosperidade, a religião e a igualdade de oportunidades de vida.

A União Europeia alega extrair sua legitimidade de seus cidadãos, e sua confiança na União depende dos benefícios percebidos da adesão, da falta de corrupção e da confiança nas instituições (ARNOLD *et al.*, 2012). Recursos consideráveis têm sido usados para prevenir e detectar fraude e corrupção. Existe uma *accountability* horizontal bem desenvolvida através de controles e equilíbrios institucionais. Ainda assim, os críticos sustentam que há um déficit democrático. Eles argumentam que as instituições da União Europeia não são



representativas, não são transparentes e não prestam contas aos cidadãos. As crises financeiras alimentaram novas demandas por *accountability*, e uma das críticas é que a liderança da União Europeia priorizou o mercado único. As liberdades econômicas estão amplamente isoladas dos processos político-democráticos e a *accountability* política é marginalizada. A confiança dos atores financeiros é mais importante do que a confiança dos cidadãos. Reformas importantes foram feitas sem mudanças nos tratados, e o método da comunidade foi deixado de lado durante a crise financeira. O papel da Troika e dos líderes executivos selecionados nas políticas de austeridade foi criticado. Os lobistas são muito influentes. O mecanismo de acordo dos litígios entre investidor e Estado da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento é problemático. As assimetrias institucionais redistribuem o poder, desmantelam a proteção social, aumentam a pobreza e a desigualdade social e reduzem a capacidade da UE e dos Estados membros em lidar com o capitalismo global. Dentro do atual sistema de veto institucionalizado, a reforma democrática viável não resolverá esses problemas. As minorias persistentes tornam o governo majoritário problemático. Há uma necessidade de desconstitucionalizar alguns direitos econômicos e aumentar o espaço para a manobra política, mas há pouco entusiasmo com as reformas que exigem revisões dos tratados (SCHARPF, 2015).

A União Europeia tem elementos de uma democracia guardiã (DAHL, 1989, p. 320). As alegações de legitimidade têm se baseado na resolução de problemas e na eficiência na prestação de serviços, mais do que na participação popular e no processo democrático. A Comunidade Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Banco Central Europeu não são diretamente responsabilizados perante os cidadãos. A Comunidade Europeia apresenta-se como uma guardiã independente e objetiva dos tratados fundamentais. O Tribunal e o Banco se legitimam como instituições especializadas. Os críticos, no entanto, sustentam que os controladores estendem seus mandatos, se empoderam e evitam a *accountability* e o controle democráticos. Muitos cidadãos são ambivalentes ou perderam a

fé no projeto europeu. Há protestos e ceticismo quanto à visão de uma “união cada vez mais estreita”. Os projetos de ampliação são substituídos por possíveis saídas da União. Um colapso da União Europeia é um cenário possível. Há uma necessidade percebida de (re)conquistar a confiança dos cidadãos e preencher a lacuna entre os que governam e os governados.

A história teve importância. A estrutura de governança da União Europeia não foi projetada para a *accountability* democrática, e a *accountability* parlamentar ainda é “notadamente fraca” (WEILER, 2012, p. 251). Há uma falta de partidos genuinamente europeus, um espaço limitado de comunicação pública, e as conexões entre os resultados das eleições e os desenvolvimentos políticos são frouxos. O referendo é um instrumento para punir governantes e fazer cumprir a *accountability*, mas os cidadãos não podem votar a retirada do governo (ROSE, 2013). A política de consenso dificulta a *accountability*, ampliando o espaço para *accountability* política e jogos de culpa, além de propiciar oportunidades para os atores cultivarem sua reputação e legitimidade (BUSUIOC; LODGE, 2016).

Uma possível lição é que a mobilização em massa e as intensas demandas de *accountability* são prováveis nos regimes de transição, onde competem as concepções concorrentes de regimes de *accountability* e as ordens políticas. Quando a evolução é vista como decepcionante ou ameaçadora, e as oportunidades de acesso institucionalizado são limitadas, os cidadãos provavelmente usarão estruturas abertas e, possivelmente, tomarão as ruas. Os termos da ordem são influenciados pelas relações de poder históricas e existentes. A capacidade de convocar outros para prestar contas e permanecer irresponsabilizável é um indicador de poder (DAY; KLEIN, 1987, p. 9), e as demandas de *accountability* são prováveis quando as relações de poder e as crenças, os interesses causais e normativos nos quais eles se baseiam são desafiados ou alterados. O conflito político pode ser uma fonte de mudança incremental ou de rompimento de uma ordem antiga e o surgimento de uma nova,

baseada em princípios diferentes. O conflito pode ser um motor de aprendizagem, emancipação e progresso, ou de sofrimento e destruição, ou as tensões podem aumentar devido a uma tendência a encontrar circunstâncias atenuantes para os correligionários e culpar os adversários.

Possivelmente, os mecanismos de especialização institucional, de separação e de autonomia ajudam a União Europeia a lidar com demandas de *accountability* inconsistentes que criam conflitos e impasses em momentos constitutivos (OLSEN, 2007, Capítulo 9, 2010). Ainda assim, quanto mais complexa, propensa a um conflito e dinâmica for uma ordem política, e quanto mais acomode a interdependência, o compartilhamento de poder e comprometerimentos, mais espaço terá uma ordem para a *accountability* política e interpretações conflitantes do que aconteceu, por que aconteceu, se o que aconteceu é bom e se as coisas poderiam ter sido feitas de forma diferente. Diante de tais condições, pode ser uma tarefa insuperável separar objetivamente a contribuição de atores e instituições específicos, atribuir responsabilidades, culpar e elogiar, e responsabilizar os atores democraticamente (EASTON, 1975; MARCH; OLSEN, 1995, p. 157-158). Às vezes, há reclamações de déficit de *accountability* não relacionadas a qualquer fato (BOVENS *et al.*, 2010) e “narrativa emocional” (GALSTON, 2010).

As instituições políticas, no entanto, fornecem uma estrutura que afeta, mas não determina como as coisas são entendidas, justificadas e postas em prática. As instituições existem porque um número suficientemente elevado de cidadãos acredita que elas existem (SEARLE, 1995) e as instituições democráticas precisam do apoio ou da aquiescência dos governados. Elas exigem confirmação e validação coletivas continuamente renovadas de suas regras, significados e recursos constitutivos, e é difícil para os funcionários públicos não prestar contas sem perder a legitimidade. A *accountability* e a mudança ordenada são apoiadas pela legitimação da reflexão crítica, do debate e da oposição organizada. Mas qual é o papel da agência

política, e quão motivados e capazes estão os cidadãos quando se trata de participar de processos de *accountability* relacionados aos termos da ordem política? Quando os processos de *accountability* estão propensos a ocorrer dentro de estruturas políticas apolíticas ou hierárquicas especializadas? Quando as estruturas abertas são mais importantes, atraindo muitos participantes e problemas? A próxima seção considera o papel de deslocar a atenção, a motivação, os recursos e as capacidades de ação dos cidadãos.

## **Agência política: motivações e competências individuais**

O governo responsabilizável implica agenciamento intencional – arbítrio, vontade, raciocínio e escolha deliberada – em vez de determinismo (uma ordem por determinação divina ou natural) ou puro acaso, e é consistente com a fé democrática de argumentar que a escolha, na política, é possível e necessária. As coisas não precisam ser do jeito que são. Em uma democracia, “a última palavra é dos políticos e, no final, através do processo de *accountability*, dos eleitores”. Os líderes políticos têm um controle significativo e podem ser responsabilizados. Suas decisões podem ser entendidas e avaliadas pelos cidadãos (LEWIN, 2007, p. 180, 182).

Não obstante, as concepções dos cidadãos bem informados que responsabilizam os detentores de poder em questões importantes para eles (HUTCHINGS, 2005) devem ser mantidas em conjunto com uma observação antiga. Embora tenha havido lutas violentas pelo direito de participar da política, alguns sistemas políticos encontraram razões para definir a participação política como um dever e tornaram obrigatória a votação em eleições públicas. Ser cidadão não parece ser um papel importante, nem a participação política um bem intrínseco. A participação nos assuntos públicos é vista com indiferença por um grande número de cidadãos. O interesse popular em questões políticas permanece esporádico. O cidadão comum parece achar que o exercício dos direitos políticos

é oneroso, entediante e, muitas vezes, carente de significância. A política possui pouco prestígio. O indivíduo busca cada vez mais satisfação política fora da área tradicional da política (WOLIN, 1960, p. 353). Em suma, a ideia de cidadãos bem informados, racionais e ativos que responsabilizem seus governantes é uma norma democrática nem sempre realizada, e a teoria da *accountability* não pode presumir que as oportunidades de acesso sejam usadas continuamente. A população inteira é raramente ativada. As pessoas podem não ter a capacidade de motivação e/ou ação. Assim, se presumirmos que os processos de *accountability* normalmente são dominados por profissionais e por procedimentos operacionais padrão de instituições especializadas e hierárquicas, e que a maioria dos cidadãos não é inclinada a participar na maioria das vezes, quando são estruturas abertas susceptíveis de atrair um grande número de cidadãos e questões e demandas de *accountability* com um potencial transformador da ordem?

Elevados níveis de satisfação e confiança dos cidadãos tendem a fomentar a passividade. Altos níveis de descontentamento e desconfiança podem estimular a atividade. Recursos e capacidades de ação relevantes facilitam a ação, mas o simples desespero quanto à deterioração das condições de vida e as mudanças de vida também podem ter um efeito mobilizador. É provável que as crescentes demandas de mobilização e *accountability* surjam de mudanças no conhecimento, nas normas e nas relações de poder que geram descontentamento e desilusão com as bases cognitivas, normativas e de poder de uma ordem. Essas são situações em que os pressupostos básicos sobre os quais uma ordem política é instituída são desacreditados, considerados ilegítimos, ineficazes, imorais ou exploradores. As explicações e justificativas existentes não são mais vistas como fazendo sentido. A confiança é corroída e as prescrições não são obedecidas. Os cidadãos podem gradualmente perder a fé em instituições e atores, ou eventos específicos podem levar a mudanças radicais. As demandas crescentes por *accountability* são especialmente prováveis quando expectativas, aspirações e sonhos são geralmente

desapontados, quando há explicações e justificativas insatisfatórias, ou quando os conflitos são vistos como urgentes e ameaçadores.

Considerando que a participação dos cidadãos, suas demandas de *accountability* e como eles atribuem culpa e responsabilidade dependem do que diferentes detentores de poder têm feito, tais processos também são afetados pela forma como os tomadores de decisão reagem às críticas e às demandas. As tentativas dos povos de entender o que aconteceu, por que aconteceu, quem deve ser responsabilizado pelo que saiu errado, quem deve ser convocado para prestar contas e quem deve ser punido podem ser parte de uma disputa estrutural em que os atores apresentam as situações como mais ou menos desastrosas e inevitáveis, defendendo-se e culpando os outros (RESODIHARDJO *et al.*, 2016). Tais lutas pelos termos da ordem política tendem a atrair a atenção e ativar demandas de *accountability*.

Contudo, convocar os governantes e puni-los normalmente requer recursos adequados e fontes alternativas de informação. Para as democracias, é difícil conciliar o ideal de igualdade política com o aumento da desigualdade socioeconômica. O poder baseado no número de votos compete com o poder com base em recursos econômicos, organizacionais, informacionais e militares, e as demandas de *accountability* provavelmente serão afetadas pelas capacidades de ação dos cidadãos. Embora os cidadãos possam não responsabilizar os governantes porque estão satisfeitos com seu desempenho, eles também podem ficar inativos porque acreditam que não têm chance de fazer diferença, como, por exemplo, se eles estão desiludidos e se sentem apáticos, fatalistas ou impotentes, ou se pensam que a política não é da sua conta e que os políticos são corruptos e não ouvem pessoas como eles (AMNÄ; EKMAN, 2014).

A convocação de *accountability* pode resultar da mudança de atenção. Em tempos normais, a maioria das decisões político-administrativas é tomada sem atenção pública. Os processos de *accountability* são conduzidos pelo escrutínio de rotina, envolvendo contadores e

auditores, líderes políticos e organizacionais e narrativas prontas para uso, que fornecem explicações e justificativas e atribuem elogios e culpas. O público é acionado por eventos extraordinários, desastres, crises de desempenho, escândalos ou conflitos. Grandes ameaças inesperadas podem criar apelos à unidade, acionando os cidadãos em canais institucionalizados de participação ou para questões que dividem uma população, mobilizando cidadãos em formas disruptivas.

O público também é suscetível de ser ativado por uma contestação política mais duradoura sobre os termos da ordem política. Mudanças no discurso internacional ao longo das últimas décadas geraram mais e diferentes demandas de *accountability* relacionadas aos termos da ordem política. As alegações foram levantadas porque as expectativas institucionalizadas não foram atendidas, e também porque as crenças causais, os critérios de sucesso e as relações de poder mudaram. A contestação de (muitas) formas de autoridade e as demandas por democracia direta e democratização de todas as principais instituições sociais feitas durante a década de 1970 foram, a partir da década de 1980, substituídas pelo neoliberalismo econômico, o individualismo e os ideais da vida comercial, juntamente com o neoconstitucionalismo e os ideais de proteger os indivíduos contra as autoridades políticas por meio de garantias legais. Impulsos anti- e apolíticos foram alimentados, desacreditando a política e o setor público e chamando atenção renovada para ameaças de coerção estatal, tirania majoritária e burocracia. Impedir que o governo abuse do poder político e cause prejuízo, proteger as liberdades dos indivíduos reduzindo a agenda pública, exigir o exercício da autoridade política limitado pelas normas e dar prioridade a instituições sociais, econômicas e culturais, essas têm sido as prioridades, em vez de permitir que o governo resolva problemas comuns. A ideologia da Nova Gestão Pública tem sido, por exemplo, uma força motriz para as reformas do setor público e novas demandas de *accountability* (LÆGREID, 2014), e o movimento “reinventando o governo” usou uma linguagem menos antipolítica e mais apolítica, defendendo que menos governo e serviços públicos é melhor (SAINT-MARTIN, 2001). Supõe-se que o setor público funciona

melhor e custa menos quando utiliza medidas padronizadas, indicadores de desempenho quantificáveis, sistemas de controle administrativo e quando os clientes são empoderados. A crença na governança em rede e na *accountability* dos funcionários públicos por meio de mecanismos semelhantes aos do mercado substituiu a crença no governo hierárquico. Foi dada prioridade à economia e eficiência – a questões de **como**, e não a questões de **o quê** ou **por quê**.

Novas definições de problemas e demandas de *accountability* surgiram de eleições democráticas e de mudanças no poder governamental. Os políticos contribuíram para atitudes antipolíticas e demandas de *accountability* criando expectativas irreais, prometendo mais do que podem entregar para ganhar eleições e descrevendo adversários em termos negativos, tendências fortalecidas por uma “cultura de cinismo” nos meios de comunicação de massa (HAY; STOKER, 2009). O âmbito da política democrática tem sido desafiado pelas narrativas do tipo fim-da-história, retratando os mercados globais e o Estado constitucional liberal como as bases institucionais da sociedade. Os direitos democráticos e políticos tradicionais foram desmantelados por meio de processos transnacionais – acordos de livre comércio e órgãos internacionais de solução de controvérsias que protegem os investidores e os direitos econômicos privados, com um caráter normativo e regimental nas áreas de política (ISIKSEL, 2013, p. 194). O espaço para manobras políticas também foi afetado por uma revolução dos direitos e pela transferência de “uma quantidade de poder sem precedentes das instituições representativas para os judiciários” – o empoderamento de uma juristocracia (HIRSCHL, 2004, p. 71). Alguns se perguntam se o “Estado de direito” se tornou uma “Estado de advogados” (KRATOCHWIL, 2009).

As reformas ilustram que os processos de *accountability* fazem parte de uma luta pela mente das pessoas, suas expectativas e seus níveis de aspiração, e as demandas de *accountability* provavelmente dependem da zona de aceitação dos cidadãos, o que eles veem como alternativas aceitáveis (SIMON, 1957, p. 12; MARCH; SIMON,



1958, p. 140-141). As zonas de aceitação dos cidadãos definem propósitos, poderes, métodos e resultados legítimos, e os governados dificilmente convocarão os tomadores de decisão para prestar contas se os governantes anteciparem rotineiramente o que os cidadãos veem como legítimo, exercitarem o autocontrole, ficarem dentro das zonas de aceitação e informarem sobre suas práticas e resultados para a satisfação dos cidadãos. Amnå e Ekman (2014), por exemplo, observam a importância dos cidadãos em prontidão. São cidadãos informados, competentes, criativos e interessados em política, mas que permanecem inativos. Eles confiam nas instituições e nos atores políticos. Presume-se que a *accountability* seja tratada por quem tem o dever de fazê-lo e que os atores e rotinas especializadas funcionam razoavelmente bem. Os cidadãos em prontidão estão dispostos e aptos a participar, mas não continuamente, e não enquanto eles pensam que suas preocupações são atendidas mesmo quando eles não participam da supervisão ativa, do monitoramento e da punição dos governantes.

Esses são padrões que oferecem muitos pontos de semelhança com as atitudes dos cidadãos noruegueses descritos no Capítulo 5. Da mesma forma, a União Europeia ilustra que o descontentamento e a desconfiança podem ter um efeito mobilizador. No entanto, a União Europeia também ilustra que o desligamento é uma alternativa ao aumento das demandas por *accountability* e que os esforços para fortalecer o envolvimento dos cidadãos nem sempre são bem-sucedidos. Como parte das tentativas da União de alterar a sua imagem, o ano de 2013 foi declarado o “Ano Europeu dos Cidadãos”, dedicado aos direitos dos cidadãos na configuração do futuro da Europa. A Iniciativa dos Cidadãos, que concede aos cidadãos europeus o direito de apresentar uma petição à Comunidade Europeia, no entanto, requer uma força organizacional. Para ser adotada pela Comunidade Europeia, uma iniciativa deve ser apoiada por pelo menos um milhão de cidadãos de pelo menos sete Estados membros, com um número mínimo em cada Estado. A Comunidade

Europeia promete examinar as iniciativas, mas não é obrigada a propor legislação.

Os resultados deste e de vários outros mecanismos participativos foram modestos (BOUSSAGUET, 2016). Um exemplo é a iniciativa “Nova Narrativa para a Europa”. Essa iniciativa convida os cidadãos e, em particular, os artistas, intelectuais e cientistas a debaterem o futuro da Europa. A Europa é considerada carente de uma nova narrativa, um compromisso normativo coletivo e de emoções positivas que possam reconectar os cidadãos aos ideais europeus. A Europa é apresentada como uma responsabilidade ética e política que tem de ser levada a cabo não só por instituições e políticos, mas por todos os europeus. No entanto, tem sido questionado se é necessária uma grande narrativa de cima para baixo educando as pessoas, ou se o desafio para os líderes políticos é ouvir o que as pessoas têm a dizer e viver de acordo com os ideais europeus (BATTISTA *et al.*, 2014, p. 126, 129, e também o Capítulo 5 deste livro).

O caso europeu também levanta questões sobre até que ponto os governantes realmente governam e controlam os termos da ordem política e, portanto, podem legitimamente ser convocados a prestar contas quando esses termos mudam. Uma nova ordem multinível e multicêntrica está evoluindo através de interações complexas entre processos supranacionais, intergovernamentais e transnacionais, em vez de seguir um único plano mestre de desenho institucional (OLSEN, 2007, 2010). Uma visão democrática é que as democracias são capazes de mudar de forma incremental e se adaptar a uma variedade de oportunidades e desafios. No entanto, a importância da intenção e da escolha estrutural consistente no desenvolvimento de ordens políticas varia. O grau em que as instituições políticas são, ou mesmo podem ser, deliberadamente estruturadas e reestruturadas é contestado, e às vezes elas evoluem gradativamente, ao longo do tempo, como um artefato não planejado de processos históricos (MILL, 1962; MARCH; OLSEN, 1983; OLSEN, 2010). Instituições formadas sob circunstâncias históricas específicas são usadas para resolver problemas em contextos

histórico-políticos bem diferentes. Ordens complexas e dinâmicas compostas de múltiplos componentes interativos são imprevisíveis e incontroláveis. O *feedback* é mais ou menos rápido, confiável e fácil de interpretar. Há *loops* complicados e aprendizado imperfeito (MARCH; OLSEN, 1975; MARCH, 2010). A mudança institucional caracterizada pela coevolução, em vez de por um único processo dominante e força motriz, dificulta atribuir objetivamente responsabilidade e facilita a contestação política a respeito de quem é responsável pelo quê, bem como o que constitui regimes de *accountability* apropriados e uma ordem política e societária legítima.

Portanto, pode ser útil à teoria da *accountability* examinar em que condições a escolha institucional é uma ferramenta para os principais preestabelecidos, para que possam legitimamente ser responsabilizados, em vez de tomar como certo que as instituições e tradições político-administrativas são facilmente maleáveis. Também pode ser útil examinar a crença de que a aprendizagem pela experiência assegura a melhoria, ou, em outras palavras, que o progresso é garantido por meio de uma política auto-organizada e autocorretiva impulsionada pelo livre debate na sociedade civil, a competição eleitoral entre partidos políticos, a negociação pluralista entre grupos de interesse, mercados competitivos, ou o progresso científico e tecnológico.

Na verdade, as teorias de *accountability* têm que abordar tanto as limitações no controle dos governantes quanto as obrigações democráticas dos cidadãos. Primeiro, devido aos papéis, relações e poderes específicos que estruturam a política democrática, agir bem é virtude política. No entanto, é exigida a ação, ou acredita-se que seja exigida mesmo quando os governos são impotentes com relação aos problemas que enfrentam (PHILP, 2010). Governar implica fazer esforços para melhorar as coisas diante de condições de valores ambíguos ou conflitantes, objetivos inatingíveis, incerteza causal, recursos inadequados e controle incerto. Em segundo lugar, a observação de que os problemas de *accountability* podem estar

localizados em *principals* e não em agentes (SCHILLEMANS; BUSUIOC, 2014) tem relevância para os cidadãos como a fonte final do poder democrático. Fazer demandas de *accountability* inatingíveis pode fazer com que a confiança na ordem política diminua – uma possibilidade mais provável se for correto que é estranha às democracias modernas a ideia antiga de que os cidadãos, como membros responsáveis de uma comunidade política, são responsáveis uns perante os outros por seu desempenho (BOROWIAK, 2011, p. 93, 97).

Concluindo, o surto de *accountability* com demandas crescentes de explicações, justificativas e sanções pode ser interpretado como um fenômeno democrático positivo. Sob condições democráticas ideais, quando as instituições representativas estão funcionando bem, a maioria dos cidadãos não gasta muito tempo pensando, ou tentando influenciar os termos da ordem política e convocando seus agentes a prestar contas. No entanto, muitos dos cidadãos europeus de hoje têm boas razões para seu descontentamento e desconfiança. Muitos deles estão mais capacitados e exigentes, e têm cada vez mais confiança na sua própria opinião política. Há menos deferência às hierarquias e menos medo das autoridades (HAY; STOKER, 2009). A autoridade tornou-se reflexiva, em vez de baseada na disposição dos subordinados de seguir os comandos das autoridades e superiores, enquanto mantém pendente sua própria avaliação de alternativas (SIMON, 1957, p. 126).

No entanto, as demandas crescentes de *accountability* podem também ser interpretadas como sobrecarregando democracias com problemas insolúveis e expectativas não razoáveis (CROZIER *et al.*, 1975, p. 9). Representantes e governos eleitos são chamados a prestar contas de coisas que eles não controlam ou controlam apenas até certo ponto. Há muitos interesses especiais engenhosos e bem organizados que fazem demandas. Ao mesmo tempo, o *status* e os poderes daqueles que deveriam ser os controladores dos interesses comuns foram enfraquecidos. Eles não são capazes de lidar com isso, e o resultado é a redução de confiança na política democrática e no governo.

## **Teorizando o envolvimento dos cidadãos nos processos de *accountability***

Teorizar o papel da atenção dos cidadãos nos processos de *accountability* democrática envolve questões que vão desde o rompimento de uma única regra ou o uso incorreto de orçamentos até contestações sobre os termos fundamentais da ordem política. Envolve abordagens que vão desde a contabilidade e a disciplina da *accountability* até abordagens institucionais que visam ao desenvolvimento de contas como uma tarefa central da governança, juntamente com o desenvolvimento de identidades políticas, padrões normativos, códigos de comportamento apropriado, capacidades organizacionais e adaptabilidade política (MARCH; OLSEN, 1995, p. 44-45, Capítulo 1 deste livro). Alguns preferem um uso restrito de *accountability* ligada a esferas e atores institucionais específicos, especialmente as eleições, os eleitores e as autoridades hierárquicas legais formais. Este capítulo apresentou uma concepção dinâmica do que a *accountability* significa e implica, em diferentes circunstâncias institucionais, e os possíveis papéis dos cidadãos comuns. A recente obsessão por *accountability* foi interpretada como parte de uma luta pelos termos da ordem política em um período em que a posição legítima de diferentes níveis territoriais de governo e o papel da política democrática na sociedade são contestados na Europa. Em um período como este, há mais em jogo nos processos de *accountability* do que um esclarecimento apolítico e técnico de fatos e causalidade e do que a correção disciplinar de agentes incompetentes ou indisciplinados.

Teorizar o envolvimento dos cidadãos nos processos de *accountability* implica explorar responsabilidades múltiplas e dinâmicas em diferentes contextos, bem como atentar para alguns aspectos atemporais da organização política – isto é, combinar interesse em um objeto de estudo em mudança com um retorno a algumas questões duradouras no estudo do governo e da política, incluindo as bases causais, normativo-éticas e de poder

das diferentes ordens e o papel dos cidadãos na constituição e modificação dos termos da ordem política e dos regimes de *accountability*. Ao invés de assumir democracias altamente institucionalizadas e estáticas, podemos, como sugerido no Capítulo 1, ver processos de *accountability* como parte de uma luta histórica entre ordem e reforma (MILL, 1956, p. 57-58) e uma possível transição para uma nova ordem política não realizada ou não reconhecida (BENDIX, 1968, p. 9).

Historicamente, a Europa experimentou muitas formas de organização política: a cidade-Estado, o Estado feudal, o império, o Estado-nação e o território da cristandade. À medida que as ordens políticas anteriores evoluíram e se tornaram desatualizadas, elas passaram a incorporar a ignorância, a superstição, o preconceito, a opressão e os obstáculos ao progresso. Houve colapsos institucionais devido à guerra, guerra civil, revolução, contrarrevolução e golpe de Estado. O Estado-nação tem sido alternadamente aclamado como um agente da civilização e condenado como fonte do desastre humano. Desde a Segunda Guerra Mundial, a Europa tem tentado se adaptar à perda da hegemonia mundial, a uma redistribuição global de poder e a novas interdependências, à queda do Muro de Berlim em 1989, à crise econômica e financeira a partir de 2008, aos desafios climáticos e ambientais, ao terrorismo, à migração em larga escala e a uma crise de refugiados. Atualmente, um novo tipo de regime está surgindo, ativando questões duradouras sobre a organização política, os termos de ordem e o papel dos cidadãos comuns. Quem fará parte da comunidade política? Qual o montante viável de unidade e diversidade? O que os cidadãos esperam do governo e uns dos outros? Quais são as agendas aceitáveis, os propósitos e os padrões normativos? Como o governo deve ser organizado? Quais são os instrumentos legítimos para interferir na vida dos cidadãos? Como os governantes podem ser responsabilizados?

A Ciência Política dominante, no entanto, mostrou apenas um interesse modesto em desenvolver teorias comportamentais de

organização política após a Segunda Guerra Mundial, apesar do fato de que, historicamente, os estudiosos da vida política consideraram estabelecer e manter a ordem política como uma tarefa central do governo (WOLIN, 1960). Eles viram instituições bem organizadas como pré-condição para a convivência civilizada e exploraram como a organização política afeta o bem-estar dos cidadãos. Muitos fatores podem ter contribuído para o modesto interesse na organização política e nas instituições políticas "vivas". Houve considerável estabilidade institucional legal formal nas democracias ocidentais durante o período e sólidas normas legais democráticas sobre como as instituições políticas deveriam ser entendidas. A especialização acadêmica se concentrou em instituições únicas mais do que na ordem política em geral. A teoria política "idealista", assumindo padrões normativos e direitos exógenos à política, gerou um "deslocamento da política na teoria política" (GALSTON, 2010, p. 386-387). A Ciência Política e a Teoria da Organização não se consideram particularmente relevantes entre si (OLSEN, 1991), uma tendência que se fortaleceu à medida que a Teoria Organizacional migrou para as escolas de administração.

Este capítulo convidou os estudiosos de política a repensar o que a *accountability* democrática deve realizar, o papel dos cidadãos comuns e a possível relevância da associação política, da organização e da agência. É provável que seja frutífero contextualizar os pressupostos do pensamento democrático normativo e as abordagens principal-agente, que tratam os aspectos-chave dos processos de *accountability* como exógenos à política democrática e assumem que a *accountability* é assegurada por um arranjo de instituições ligadas em uma sequência pura de ação separada. O mundo está dividido em Estados soberanos, dentro dos quais opiniões e preferências são livremente formadas na sociedade civil e na esfera pública. Os governantes são selecionados, autorizados, responsabilizados e removidos por meio de eleições competitivas. Os representantes eleitos tornam as leis obrigatórias para todos. A *accountability* exige consistência com a lei, e os representantes analisam como as leis são executadas. O Estado

de direito pressupõe uma distinção clara entre criar a lei e aplicá-la, e entre o domínio da política, a administração pública e o judiciário. Mecanismos eficazes de *accountability* salvaguardam a capacidade de aprender com a experiência e garantir a transferência ordenada de poder, sobrevivência e progresso.

Essas suposições não são cumpridas de forma confiável nas democracias contemporâneas. As fronteiras do Estado são cada vez mais porosas, e a influência segue em muitas direções. A ação está interconectada com extensos ciclos de *feedback*, e os resultados são difíceis de prever e controlar. A formação de opiniões e preferências é afetada por atores organizados, engenhosos, por uma indústria de comunicação profissional, novas tecnologias de comunicação e mídias sociais. Os cidadãos participam de uma variedade de canais além das eleições. A colisão de visões democráticas gera diferentes demandas de *accountability*. O papel da política democrática é incerto, e o ideal de Westminster de um parlamento soberano, autorizado a fazer qualquer coisa, exceto vincular o próximo parlamento, tem apoio limitado. A dicotomia entre política e administração é problemática, assim como as hipóteses sobre hierarquias administrativas. Os tribunais criam, assim como interpretam leis. A aprendizagem é imperfeita e a experiência não garante a adaptação racional, soluções de equilíbrio e aprimoramento.

\* \* \* \* \*

Deveria ser óbvio que este capítulo não teve como objetivo fornecer respostas finais sobre como a ordem política afeta a forma de funcionamento dos processos de *accountability* nas democracias modernas, que papel os cidadãos comuns têm na prática e sob quais condições é provável que haja mobilização em massa e demandas de *accountability* com um potencial de transformação da ordem. Em vez disso, levantou algumas questões, convidou ao debate e a estudos empíricos da base social, organizacional e comportamental da ordem política e da *accountability*.



O capítulo abordou como a participação dos cidadãos e o significado político dos processos de *accountability* provavelmente serão afetados por termos variáveis e mutáveis da ordem política. Uma concepção dinâmica de *accountability* democrática sugere que: (a) a associação política envolvendo diferentes combinações de unidade/diversidade, confiança/desconfiança e experiências históricas gera diferentes potenciais para a mobilização de massa e demandas de *accountability* transformadoras da ordem; (b) a organização política e as rotinas comportamentais institucionalizadas, a ordenação de ideias e recursos tornam um regime mais ou menos capaz de lidar com as divisões e gerar soluções aceitáveis, afetando as necessidades e as opções para os governados responsabilizarem os governantes; (c) a agência política e as motivações e capacidades individuais influenciam quais opções disponíveis são realmente usadas pelos cidadãos.

O Capítulo 7, capítulo final, retorna a como a *accountability* democrática, a ordem política e a mudança ordenada estão inter-relacionadas e afetam umas às outras. Questiona também que estudos de processos de *accountability*, em uma época de transformação, podem nos revelar sobre a possível reconciliação da ordem e da flexibilidade, da continuidade e da mudança, da unidade e da diversidade, e sobre que percepção eles oferecem sobre os significados inconstantes de termos-chave como democracia, política, Estado soberano e escolha constitucional.

# O que os processos de *accountability* nos dizem em uma era de transformação

## Reconciliando ordem e mudança

Este livro explorou a base organizacional-institucional da *accountability* democrática. Perguntou como a ordem política afeta os processos de *accountability* e como os processos de *accountability* afetam a ordem política e a mudança ordenada. O ponto de partida foi a afirmação de que os estudiosos da *accountability* democrática precisam compreender os processos de *accountability* em ordens políticas instáveis e estabelecidas (Capítulo 2), e abordar processos de *accountability* transformadores da ordem e mantenedores da ordem (Capítulo 3). Não se deve permitir, etretanto, que dicotomias entre ordens políticas estabelecidas e instáveis e processos mantenedores e transformadores da ordem ofusquem o fato de que as democracias – mais ou menos estabelecidas e integradas de diferentes maneiras – se esforçam para reconciliar ordem e mudança. As dicotomias também não devem ocultar que os processos de *accountability* – ou seja, exigir, interpretar, avaliar e prestar contas – fazem parte desses atos de equilíbrio.

Os cidadãos querem e buscam por ordem. Eles também se ressentem da ordem. O convívio em comunidades politicamente organizadas exige que os participantes estejam sujeitos a algum grau de regras e autoridade ordenada. Há uma necessidade de interpretações

compartilhadas sobre termos aceitáveis de governo e organização política e sobre ideias relativas ao papel legítimo dos cidadãos, representantes eleitos, funcionários não eleitos e outros detentores do poder. Em outras palavras, as ordens políticas devem ter um *ethos* com códigos e regras de comportamento apropriado, compreensões cognitivas, padrões normativos e recursos e competências de ação coletiva incorporados nas instituições. No entanto, as ordens políticas não são neutras. Elas mobilizam certo viés (SCHATTSCHEIDER, 1960). A ordem política atribui diferentes papéis a indivíduos, grupos e instituições, e é provável que haja ressentimento contra a disciplina imposta pela ordem em geral e contra papéis específicos atribuídos por uma ordem (CONNOLLY, 1987, p. 142). Raramente existe uma alternativa que seja a primeira escolha de todos os grupos. As autoridades inevitavelmente satisfazem alguns grupos mais do que outros (GAMSON, 1968, p. 111), e o descontentamento é uma fonte provável de demandas de *accountability*.

A *accountability* democrática é uma ideia que envolve fatos e entendimentos causais, padrões e compromissos éticos e relações de poder de autoridade incorporadas em uma variedade de instituições. A *accountability* implica agência, poder e arbítrio, bem como uma distinção entre comportamentos autorizados e não autorizados. As normas democráticas ditam que aqueles que exercem o poder devem prestar contas àqueles a quem governam. Os governantes têm o dever de descrever, explicar e justificar o que fizeram e o que não fizeram e por quê. Eles devem falar a verdade e não enganar os governados. Os relatos e argumentos devem ser racionais, lógicos e verdadeiros, assim como devem refletir o que é visto como certo e moralmente aceitável em uma comunidade. Um surto de demandas de *accountability* suscita questões sobre quais fatores desencadeiam tais demandas, os padrões normativos utilizados para avaliar tanto o comportamento quanto as contas prestadas, e quais recursos e capacidades são mobilizados. Os processos de *accountability* devem ser analisados a partir das perspectivas cognitiva, normativa e de autoridade-poder.

Uma perspectiva **cognitiva** se concentra em fatos e causalidade – o que aconteceu, como e por quê, e a quem deve ser atribuído o crédito ou a culpa causal. Em um regime, pode-se aceitar, sem discutir, como a verdade deve ser estabelecida, por exemplo, com a ajuda de instituições especializadas e especialistas. Mas entender os mecanismos causais também pode ser problemático. Pode ser difícil atribuir objetivamente e sem ambiguidade fatos e causalidade a eventos políticos. Pode haver discordância em relação ao que aconteceu e por que aconteceu.

Uma perspectiva **normativa** cuida das normas e padrões éticos usados para decidir quais são os comportamentos dignos de elogios e os censuráveis, e o que conta como explicações e justificativas aceitáveis. Pode haver concordância, ou contestação persistente sobre critérios normativos, como eles devem ser entendidos e ponderados. Muitas vezes, é necessário levar em consideração critérios e alegações difíceis de conciliar.

Uma perspectiva de **autoridade-poder** examina como os recursos e as capacidades de ação são distribuídos, como eles correspondem às responsabilidades e quando são ativados. A questão é se os recursos e capacidades são distribuídos, exercidos e controlados de forma a responsabilizar efetivamente os governantes e se as instituições, ao mesmo tempo, protegem os cidadãos, os representantes eleitos e os funcionários não eleitos de serem responsabilizados por coisas que são impossíveis de eles fazerem ou controlarem.

A dinâmica dos aspectos cognitivos, normativos e de autoridade-poder da *accountability* democrática são diferentes. Eles não são necessariamente sincronizados e podem alternadamente ser fontes de continuidade política e mudança. Nas democracias modernas, há tentativas concorrentes de mobilizar as motivações e capacidades necessárias para exigir, interpretar e prestar contas. A complexidade e ambiguidade resultantes tornam difícil criar consenso sobre o que aconteceu, quem fez o quê, se o que

aconteceu é bom ou não, o que era politicamente viável e quem possuía os recursos e competências necessários para garantir resultados legítimos. Abre-se um espaço para a *accountability* política, que, como a política democrática em geral, envolve o manejo da tensão e do conflito (Capítulo 4). A qualidade das instituições democráticas depende do seu êxito em equilibrar não apenas a continuidade e a mudança, mas também a unidade, a diversidade e a coordenação do sistema e a autonomia das unidades – isto é, a capacidade de agir de forma coerente e intencional e ao mesmo tempo respeitar e acomodar a diversidade e os desacordo legítimos (OLSEN, 2007, p. 22).

Os processos de *accountability*, então, podem ser fonte tanto de continuidade política quanto de mudança política. Por um lado, as democracias modernas tentam desenvolver regras de convivência, integradas em instituições razoavelmente estáveis. Instituições que funcionam bem promovem a resolução de conflitos, a segurança jurídica e a previsibilidade. Os processos de *accountability* auxiliam o desvio da ordem estabelecida e restabelecem a ordem dos regimes. Por outro lado, as democracias exigem flexibilidade e mudança. Elas legitimam a crítica pública e organizam a oposição como parte dos esforços para aprender com a experiência e se adaptar a circunstâncias complexas e mutáveis. Os processos de *accountability* podem ser parte do debate e da contestação sobre os termos da ordem e, possivelmente, contribuir para o desenvolvimento de uma nova ordem.

Argumentei que as abordagens dominantes de principal-agente consideram muitos aspectos dos processos de *accountability* como certos, e os tratam como exógenos à política e governança democráticas (Capítulo 1). Ampliando as várias hipóteses dominantes, fui além da visão de que os processos de *accountability* estão apenas preocupados em fazer com que os agentes predeterminados façam o que os *principals* predeterminados querem que eles façam, e que os *principals* decidem os critérios de sucesso e os incentivos de controle,

enquanto os agentes controlam informações e conhecimentos. Os regimes e processos de *accountability* não foram entendidos exclusivamente, ou primariamente, como processos técnicos, neutros, que revelam acidentes, incompetência ou atos ilegais. Eles têm sido vistos como um aspecto crucial do autogoverno popular e da ordem política – um mecanismo político relacionado a como a autoridade e o poder são distribuídos, exercidos, controlados e transformados. A *accountability* tem sido interpretada como governança pelo *feedback*, com o cidadão atuando como caixa de ressonância, como participante parcial e como válvula de segurança democrática.

Um dos objetivos deste livro foi esclarecer a política de *accountability* e a interação entre a *accountability* democrática, a ordem política e a mudança, em uma era de transformação europeia. Outro objetivo foi explorar quais estudos de processos de *accountability*, em uma era de transformação, podem nos esclarecer de maneira mais geral sobre a vida política, a ordem e a mudança, a unidade e a diversidade, e como o surto de demandas de *accountability* convida à reconsideração de pressupostos e entendimentos do governo democrático, incluindo termos-chave como democracia, política, Estado e escolha constitucional.

## ***Accountability*: uma fonte de ordem política e mudança**

A *accountability* está, por vezes, embutida em acordos e rotinas institucionalizadas relativamente ao que se qualifica como mecanismos de *accountability* (BOVENS, 2010, p. 960). A *accountability* é percebida como uma relação de autoridade institucionalizada entre um principal predeterminado e um agente predeterminado agindo em nome dele. Os processos de *accountability* podem ser rotinizados ou despertados pela percepção de que algo deu errado. Eles são mecanismos para o controle e aprendizado da organização e para a manutenção da ordem. A tarefa é garantir a *accountability* efetiva: observar se os

agentes cumprem suas responsabilidades, se agem de acordo com os princípios e regras sobre os quais a ordem se baseia, e punir o comportamento inadequado.

Existem boas razões para estudar as rotinas de *accountability* de manutenção de ordem nas democracias contemporâneas, por exemplo, como os sistemas eleitorais, as legislações, as hierarquias administrativas, os tribunais, as ouvidorias, as instituições de auditoria, os interesses organizados, a mídia de massa e as profissões contribuem para uma *accountability* democrática e manutenção da ordem efetivas. Os processos de *accountability* são parte de uma luta contra os acidentes, a incompetência, a corrupção e o uso indevido do poder, e um meio para manter a ordem política. O problema é visto frequentemente como localizado no ator individual, o operador. No entanto, existem boas razões para estudar os efeitos das propriedades do sistema e quem é convocado a explicar como os operadores são recrutados, instruídos e treinados para o projeto das estruturas de oportunidades e incentivos nas quais eles trabalham.

A afirmação de que todas as sociedades precisam de ordem e continuidade tem longas raízes históricas. Sem ordem, argumentamos, haverá uma perda de lealdade e confiança, tornando a vida comunitária problemática. A ordem foi motivada por razões religiosas, legais, políticas e econômicas. Uma ordem religiosa deve ser seguida fielmente porque é divina. É eterna, baseada nos mandamentos de Deus, e o comportamento será passível de contas no Dia do Juízo. No pensamento jurídico, um princípio central é o *pacta sunt servanda* – os acordos devem ser mantidos. O princípio foi baseado em concepções da lei natural; benefícios em termos de segurança pública; e benefícios econômicos para investimentos e comércio decorrentes do cumprimento de obrigações voluntárias e autoimpostas incorporadas em contratos privados (WEHBERG, 1959).

As democracias modernas, no entanto, também precisam de flexibilidade – capacidade de aprendizado e capacidade de adaptação

que possibilitem lidar com circunstâncias cambiantes e novas experiências. Os ideais democráticos (e até certo ponto as práticas democráticas) convidam a discursos e contestações contínuos. Existem interpretações em desenvolvimento das instituições e seu âmbito de aplicação. Pode haver novas compreensões cognitivas, mudanças nos padrões normativos e mudanças nas relações de poder, tornando os termos existentes da ordem problemáticos e contestados. A ordem pode ser vista como violadora de regras de racionalidade e lógica, ou pode ser vista como não razoável e injusta. As linhas divisórias e as coalizões podem mudar.

As demandas por *accountability* podem ser desencadeadas porque resultados significativos ou estruturas e processos não estão de acordo com o que os cidadãos estão dispostos a aceitar, ou porque os cidadãos não consideram as explicações e justificações dadas como aceitáveis. Os cidadãos desaprovam o que está acontecendo e não estão dispostos a obedecer. O descontentamento pode estar relacionado a um único ator, decisão ou instituição, ou à ordem em geral. As demandas de *accountability* podem ser resultado de uma falta geral de confiança ou discordância sobre o que é uma ordem política desejável. Um exemplo é o conflito de modelos de uma ordem política europeia legítima (JACHTENFUCHS *et al.*, 1998). As demandas de *accountability* também são afetadas pelos recursos e competências disponíveis e pelo que os diferentes atores têm força suficiente para fazer, ou seja, os recursos que podem ser mobilizados por demandas de *accountability* e pela capacidade organizada de iniciar, redirecionar ou descarrilar, por exemplo, um processo de reforma.

Uma perspectiva cognitiva da *accountability* democrática chama a atenção para como o conhecimento e as crenças são desenvolvidos, comunicados, certificados e acionados. Reduzir os déficits de *accountability* requer melhorias em termos de desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de organizar a experiência a serviço da melhoria da aprendizagem (MARCH; OLSEN, 1995, p. 199). É necessário esclarecer quais arranjos institucionais tendem a



fomentar prestações de contas que apoiem uma ordem democrática e a capacidade de aprender com a história, bem como quais sistemas de informação podem melhorar a compreensão dos fatos e da causalidade e desenvolver uma compreensão pública esclarecida.

Estas são questões importantes. No entanto, elas estão, muitas vezes, relacionadas apenas a perguntas do tipo “como” e não a perguntas do tipo “o quê” e “por quê”. Elas lidam com a forma como os agentes político-administrativos podem fazer o que estão fazendo de forma mais eficaz e eficiente, evitando a contestação política sobre o que devem fazer e por que devem fazê-lo. Um culto da eficiência, na teoria e na prática, pode ser uma maneira moderna de sobrecarregar os meios e negligenciar os fins (SELZNICK, 1957, p. 135). O aprendizado democrático não está apenas ligado à compreensão de fatos e causalidade, mas também aos critérios normativos mutantes usados para definir um regime legítimo de responsabilidade e seus mecanismos para convocar os tomadores de decisão a prestar contas, recompensá-los ou puni-los. Portanto, um desafio é entender como os processos de *accountability* contribuem para a dinâmica das identidades e papéis políticos, ou seja, como uma sociedade de indivíduos livres pode criar e manter uma cultura política caracterizada por um *ethos* de virtude, dever e obrigação cívica. O indivíduo autointeressado, autônomo e calculista pressuposto por abordagens racionais entre principal-agente, assim como as identidades nacionais, a identidade civil e os burocratas que seguem regras são todos produtos de evoluções históricas longas e complexas. Há uma necessidade de explorar em que períodos de tempo e também em quais contextos institucionais os processos de *accountability* funcionam como escolas de democracia, contribuindo para identidades e papéis democráticos através da educação e da socialização.

A observação de que os relatos políticos são frequentemente construídos em encontros entre ações conflitantes (MARCH; OLSEN, 1995, p. 175) chama a atenção para a dimensão autoridade-poder dos déficits de *accountability* percebidos. Há reivindicações

conflitantes não apenas sobre conhecimento e especialização superiores, normas e interesses relevantes, mas também sobre o que são autoridade legítima e relações de poder. Criar, distribuir, regular, manter e mobilizar recursos e capacidades organizados são tarefas da governança democrática. Os governos devem capacitar e restringir os atores, e as normas democráticas de igualdade política exigem que as autoridades públicas regulem o uso de recursos privados em diferentes esferas institucionais e modifiquem os efeitos do poder privado desigual. A Teoria Democrática geralmente presume que as responsabilidades e os poderes são compatíveis. Os atores têm os recursos necessários para realizar tarefas, seguir as regras e alcançar as metas pelas quais são responsáveis. Eles podem ser convocados a explicar as coisas que realmente controlam.

Este livro, no entanto, fez a ligação de demandas e déficits de *accountability* à correspondência mais ou menos perfeita de responsabilidades e competências. As demandas dos funcionários estão frequentemente além da competência de seus cargos. As democracias muitas vezes parecem exigir serviços públicos sem fornecer os recursos necessários para implementá-los (MARCH; OLSEN, 1995, p. 125, 134-135). Além disso, o que é interpretado como autoridade legítima e relações de poder não é governado apenas por deliberação e argumentação racional, mas também por meio de negociações e jogos de poder. As lutas pela *accountability* são influenciadas tanto pelas competências institucionalizadas quanto pelas individuais, e se elas são ou não ativadas. Uma abordagem institucional da *accountability* democrática, portanto, se preocupa com a forma como diferentes arranjos institucionais distribuem recursos, de forma a tornar mais ou menos possível que diferentes atores se comportem de acordo com os códigos democráticos de comportamento e como os arranjos afetam sua capacidade de agir, demandar, processar, avaliar e prestar contas. Um desafio para a teoria da *accountability* é analisar como, na prática, os regimes distribuem, explicam e justificam as

capacidades políticas, como regulam o uso da autoridade e dos recursos, e quão bem as competências e responsabilidades são correspondidas. É necessário estudar onde estão localizadas as competências necessárias para exigir prestações de contas e para interpretar e responder sobre como as contas estão distribuídas, quando e como são mobilizadas, e se existe uma necessidade, avaliada por normas democráticas, de realocação da autoridade e do poder com a finalidade de reduzir os déficits de *accountability*.

Nas próximas seções, observo como uma abordagem institucional que desafia várias premissas-chave das principais abordagens entre principal-agente convida a questionar o que os processos de *accountability* em uma era de transformação podem nos dizer de forma mais geral sobre a vida política e por que pode ser proveitoso reavaliar termos tais como a democracia, a política, o Estado soberano e a escolha constitucional, a fim de dar sentido à política e ao governo contemporâneos. Estes são termos frequentemente usados tanto na prática política quanto nos estudos acadêmicos. São também termos escorregadios e contestados, e muitas vezes interpretações do que eles significam e implicam fazem parte da política de *accountability*, desafiando antigos entendimentos e gerando novos. Eu abordo esses termos da seguinte maneira:

a) "Democracia" como um sistema de crenças e um padrão normativo para avaliar, criticar e justificar o que deve ser aceito como uma ordem legítima; o que é a associação política, organização e agência adequadas; e quais explicações e justificativas são consideradas aceitáveis.

b) A política como um tipo especial de atividade e processo intencional. A agência política envolve tanto a tomada de decisões quanto a racionalização, incluindo o desenvolvimento de padrões éticos, entendimentos e relações de autoridade e poder normativas comuns ou competitivas.

c) O Estado-nação territorial soberano como forma de organização política e identidade, proporcionando o arcabouço dentro do qual as principais ideias sobre política democrática, governo e *accountability* se desenvolveram historicamente, e que por algum tempo tem sido visto como a estrutura “natural” dos discursos de *accountability*.

d) A escolha constitucional como tendo um papel fundamental na mudança ordenada. O ideal da escolha constitucional-estrutural é frequentemente retratado como um processo político democrático básico. É a marca da autogovernança democrática, da soberania nacional e do Estado de direito, consagrando o *demos* como o corpo governante. Somente o povo pode autorizar e legitimar as regras básicas da organização política e da governança.

## **Democracia: a luta continua**

A legitimidade é uma pré-condição para um governo eficaz, e a democracia é o princípio dominante do governo legítimo na Europa contemporânea. Uma ordem política democrática é um arranjo institucionalizado para distribuir, exercer e controlar o poder e para tornar o poder responsável e responsabilizado. Uma visão democrática é que os cidadãos decidem como devem ser politicamente organizados e governados. A vontade do povo é a base da autoridade do governo e das regras de coexistência. Presume-se que os cidadãos controlem seu próprio destino e história, e a política democrática é uma forma específica pela qual os humanos tentam administrar suas vidas e lidar com as tensões e conflitos da convivência. No que tange ao governo, prestar contas ao povo e garantir o consentimento da população são partes importantes de tais esforços.

Essas visões e abordagens dominantes de principal-agente criam sólidas suposições não apenas sobre o que é *accountability*, mas também sobre as políticas democráticas e o governo em geral, incluindo quem são os *principals* e agentes e quais são os relacionamentos entre eles. Este livro, no entanto, argumenta que

não se pode presumir que a teoria e a prática democrática sempre forneçam critérios claros da forma como autoridade e poder, responsabilidade e *accountability* devem ser organizados ou como diferentes tipos de conflito devem ser legitimamente resolvidos em diferentes contextos institucionais. A adesão ao princípio da maioria implica que existem tensões sem quaisquer respostas científicas objetivas à questão de quais princípios morais e organizacionais devem ter prioridade. Também não se pode supor que a agregação efetiva de preferências individuais, exógenas à política e ao governo, gere uma função de preferência coletiva consistente e estável. A questão é em que condições os processos de *accountability* realmente funcionam como um mecanismo para garantir a ordem democrática e uma mudança ordenada, isto é, quando e se eles contribuem para a transparência, cidadãos e funcionários informados e para o controle popular, e quando e se promovem a aprendizagem pela experiência e o progresso, aumentando a frequência de êxitos e reduzindo a frequência de falhas e desastres.

Eu propus que, em vez de assumir uma ordem democrática estabelecida baseada em princípios normativos e organizacionais estáticos, pode ser útil reconhecer a indeterminação do termo democracia e ver seu conteúdo como um produto mutável de um debate e uma luta contínua e aberta sobre ideais normativos e arranjos institucionais. Os discursos de *accountability* democrática são limitados por práticas históricas e teorias acadêmicas. As democracias, no entanto, convidam a debates sobre explicações e justificativas, e as diferentes interpretações e prescrições de *accountability* estão incorporadas em diferentes concepções de democracia. Há contestação sobre o que a democracia e a *accountability* democrática significam e implicam, em diferentes contextos e períodos de tempo.

Devido ao *status* (quase) normativo hegemônico da democracia como um princípio legitimador em ordens políticas atualmente, o debate público raramente é formulado como uma questão a favor e contra a democracia como uma forma de organização política e

governança. Historicamente, no entanto, o significado dos termos “democracia” e “o povo” e sua respeitabilidade variou ao longo do tempo (FRIEDRICH, 1942; HANSON, 1989). Tem havido tanta atenção aos problemas da democracia quanto aos seus benefícios. A democracia tem sido vista como uma forma de governo instável e perigosa. Tem sido argumentado que as massas, em contraste com as elites, são movidas por paixões, e não pela razão. Comparadas a seus sábios e virtuosos governantes, as pessoas comuns têm sido consideradas como carentes de compreensão e virtude. Tem sido comum argumentar que há uma necessidade de restringir o poder da maioria e impedir que a população seja seduzida por demagogos. Há também a alegação de que a vontade do povo é uma ficção. É necessário que alguns governem e muitos obedeçam estritamente pela força ou outros meios (RICHTER, 1995, p. 70). O *demos*, no sentido de uma massa disforme, nunca governa grandes associações (WEBER, 1978, p. 985). Ao longo da história, uma variedade de formas de governo foram rotuladas como democráticas com base em numerosos e contestados critérios, e é impossível julgar qualquer ordem democrática como superior a todas as outras, em todos os aspectos (DAHL, 1996, p. 179, 182, 1998).

Apesar do *status* normativo da democracia e das frequentes referências ao “governo de, pelo e para o povo” de Lincoln, ainda há considerável incerteza, descrença e hostilidade em relação à política democrática. Além disso, o governo democrático é visto como causador de desperdício, dano e injustiça. A possível tensão entre, por um lado, o que é bom para o povo e em seu interesse e, por outro lado, o que ele quer, recebeu uma atenção renovada à medida que na União Europeia as reformas do tratado foram rejeitadas nos referendos. O populismo voltou a ser uma palavra negativa. Na literatura acadêmica já se afirma há algum tempo que o termo democracia perdeu seu significado (HANSON, 1989, p. 86). Vivemos em uma época de democracia confusa, em que a democracia pode significar qualquer coisa (SARTORI, 1987, p. 6), e é necessário abordar o caráter ambíguo dos padrões e princípios fundamentais das democracias (CONNOLLY, 1987).

Por essas razões, interpretei a democracia como um conceito histórico, espacial e contextual, e não como um conceito universal. As contestações europeias contemporâneas sobre quem é responsável perante quem, pelo quê, sob que circunstâncias e com quais consequências foram interpretadas como parte de uma luta sobre o que democracia significará e implicará no futuro. Sugeri que não é incomum que a democracia se apoie mais em palavras do que em ação, e mostrei que a democracia não é a única fonte dominante de legitimidade nas democracias contemporâneas. A maioria dos cidadãos é democrata condicional, e é incerto quão forte é o compromisso com a democracia e o que ele implica. As preocupações democráticas competem com várias outras preocupações, em particular econômicas, tanto na União Europeia, com seu déficit democrático assumido, quanto em democracias que presumivelmente funcionam bem, como a Noruega (Capítulo 5).

A Noruega deu prioridade ao acesso ao mercado em vez de à participação democrática e à influência na União Europeia e doméstica. Na União Europeia, um mercado comum que funcione bem é frequentemente considerado mais importante do que uma união política e uma democracia. A primazia foi dada à competitividade econômica e às liberdades e à luta pela organização da economia mundial e dos mercados de capitais, mais do que à segurança social, redução da desigualdade e arranjos semelhantes aos do Estado de bem-estar social. O governo deve apoiar a concorrência no mercado, em vez de subjugar os mercados. As crises financeiras e econômicas têm sido vistas como a criação de situações excepcionais em que a racionalidade econômica e as necessidades exigiram processos políticos excepcionais, e não o uso de processos e rotinas democráticas institucionalizadas. Os opositores a esse desenvolvimento, no entanto, se perguntaram o que impede e restringe uma maioria política de usar seu poder para redistribuir radicalmente a riqueza e as oportunidades de vida em um mundo de crescente desigualdade social e econômica. Eles afirmaram que, em vez de levar à prosperidade e à influência

geopolítica, a interdependência e a integração econômicas criaram a desigualdade social, a desintegração cultural e os confrontos políticos.

Em suma, o termo democracia oferece orientação limitada quando se trata de como os limites dos regimes europeus devem ser traçados e quem deve ser incluído e excluído. É de ajuda limitada apelar ao princípio de que o povo deve decidir quando há conflito sobre quem deve pertencer ao povo. Há divergências sobre o que é uma identidade coletiva desejável, padrões éticos e morais e qual deve ser a agenda política compartilhada, bem como sobre que peso as preocupações democráticas devem ter em comparação com outros valores e interesses, como segurança, prosperidade e manutenção da comunidade, lealdade e confiança. A organização política e a distribuição, exercício, controle e *accountability* da autoridade e do poder – isto é, como os poderes e responsabilidades devem ser equilibrados entre os diferentes níveis territoriais de governança e entre as diferentes esferas institucionais – são contestados. Isso inclui a influência e a autonomia que os governos democráticos e a política devem ter em relação aos mercados econômicos, aos sistemas jurídicos, à religião, aos especialistas e assim por diante, e qual deve ser o papel adequado dos cidadãos, representantes eleitos, autoridades e outros detentores de poder. “Democracia” não especifica em detalhes a importância relativa da participação direta, da representação e da confiança na competência e integridade das instituições não-majoritárias. Da mesma forma, existem diferentes opiniões sobre a legitimidade dos instrumentos do governo, como a regulação, a redistribuição, a organização, a educação e a socialização. As reformas do setor público, por exemplo, concentram-se continuamente em termos vagos e apolíticos, como “melhor regulamentação” e “redução da burocracia”, e há um desejo cada vez menor de aceitar a redistribuição e a transferência do capital dentro e fora das fronteiras nacionais. Finalmente, há discordância sobre quais processos podem ser usados para garantir uma mudança ordenada e legítima.



Portanto, é improvável que seja frutífero presumir sempre que a política democrática tem primazia e que o número de votos nas eleições públicas e a autoridade pública ofusca outros recursos. Não se pode subestimar que os representantes eleitos e os funcionários públicos gerenciam as relações de poder, regulam o uso de recursos privados e decidem as condições de vida e as oportunidades de vida das pessoas. Em vez disso, devemos observar como as autoridades públicas dependem da cooperação e do apoio de outros, como a política da maioria está continuamente competindo com outros centros de poder que reivindicam autonomia e influência baseados em recursos econômicos, religiosos, militares, organizacionais, tecnológicos e profissionais (WEBER, 1978, p. 1164; FERGUSON; MANSBACH, 1996, p. 10, 60). Há uma luta sobre como a democracia numérica, baseada na igualdade formal entre os cidadãos e no poder dos números, deve ser equilibrada com o poder baseado na organização, no capital, na especialização e em outros recursos distribuídos desigualmente. Como Stein Rokkan argumentou, os votos contam, mas os recursos decidem. As autoridades públicas sempre precisam do consentimento e da participação de grupos corporativos que controlam recursos-chave, e os sistemas políticos variam muito com relação a como os votos dos eleitorados de massa contam na tomada de decisão nacional (ROKKAN, 1966, 1999, p. 254, 261). Uma consequência é que as teorias da *accountability* têm que abordar a *accountability* de todos os atores poderosos, não apenas dos representantes eleitos e funcionários públicos não eleitos agindo em nome do público.

Ao teorizar a *accountability* democrática, é necessário levar em conta não apenas o otimismo político baseado em ideais de liberdade, igualdade, autoridade e adesão voluntária, mas também observações históricas e contemporâneas de desigualdade, injustiça, falta de liberdade, fracasso, decadência e desintegrações. Tomando emprestado da análise de Schattschneider sobre política americana, há mais de meio século:

A luta pela democracia ainda continua. A luta não é mais sobre o direito de votar, mas sobre a organização da política. Hoje em dia, a luta pela democracia toma a forma de uma luta pelas teorias da organização, pelo direito de organização e pelos direitos das organizações políticas, ou seja, sobre os tipos de coisas que tornam o voto valioso (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 102).

Neste livro, os processos de *accountability* têm sido vistos como parte da luta pela organização do governo e da política pela ordem e mudança, unidade e diversidade. É provável que políticas democráticas efetivas fomentem as demandas de *accountability*. As demandas por explicações e justificativas provavelmente modificarão os termos da ordem política. Uma questão fundamental, então, é a real vitalidade e qualidade democrática da política de *accountability* e o papel do cidadão comum em tais processos.

## **Política: secundária para a maioria dos cidadãos, a maior parte do tempo**

A política e o governo são geralmente retratados como atividades intencionais, com a agência política visando a algum grau de controle dos cidadãos sobre seu próprio destino e o da sociedade. Supõe-se que os governantes façam escolhas que vinculem os governados, enquanto os governados presumem que os governantes prestem contas. A *accountability* é um mecanismo pelo qual as pessoas tentam influenciar as autoridades, exigindo que elas expliquem e justifiquem seus propósitos, comportamentos e resultados. Os cidadãos podem convocar os detentores de poder a prestar contas na tentativa de alterar uma decisão específica, remover as pessoas que tomaram a decisão, reformar a instituição na qual ela foi feita ou modificar ou substituir a ordem em geral. De acordo com as teorias democráticas, os cidadãos podem assumir o papel de supervisores, perguntando o que aconteceu e por quê, e esclarecendo fatos e causalidade. Eles podem agir como juízes, perguntando se o que aconteceu é apropriado, se explicações e justificativas são aceitáveis e quais

podem ser as sanções razoáveis. Os cidadãos também podem atuar como teóricos políticos normativos e designers institucionais. Eles podem perguntar quais devem ser os termos da ordem no futuro e o que é necessário para alcançar os resultados desejados. Ou, os cidadãos podem simplesmente apoiar ou rejeitar as demandas de *accountability* iniciadas por outros, quer afirmem representar o povo, a maioria, a razão, a justiça, Deus ou o oprimido.

Os processos de *accountability* fornecem mecanismos através dos quais as democracias lidam com tensões que muitas vezes não possuem soluções universalmente aceitas e duradouras. Lidar com o conflito provavelmente estimulará a demanda por explicações e justificativas. Mas quão importantes são os processos de *accountability* para a agência política e a cidadania ativa, e será que os processos de *accountability* fomentam participação efetiva dos cidadãos na formação e reformulação da ordem política sob a qual vivem? Uma observação neste livro é que as demandas por *accountability*, e em particular as demandas relacionadas à ordem política, na maioria das vezes não são centrais para a vida cotidiana dos cidadãos comuns nas democracias modernas. A inação é mais provável do que um agenciamento político ativo (Capítulos 5 e 6). Então, se os processos de *accountability* envolverem engajamento em massa apenas sob certas condições, como os raros momentos em que “nós, o povo” falamos podem ser reconhecidos (ACKERMAN, 1993, p. 171-2)? O que facilita e impede a cidadania efetiva, e por que o recente surto de mobilização e surto de demandas de *accountability*?

Geralmente, a confiança em uma ordem existente e nas autoridades resulta em inatividade, enquanto o descontentamento leva à ação. Mas os déficits democráticos nem sempre geram descontentamento, e o descontentamento nem sempre é traduzido em ação. Por exemplo, as lacunas entre as narrativas oficiais e a ação política não necessariamente produzem descontentamento, nem resultam em demandas de *accountability* se os cidadãos acharem que suas condições de vida estão, em geral, satisfatórias

(Capítulo 5). Os processos de *accountability* podem ou não captar a atenção do público. Eles podem mobilizar muitos ou poucos participantes e questões. A participação não é necessariamente constante nos processos estudados, e tanto a motivação quanto as competências variam em contextos institucionais, questões e períodos de tempo (Capítulo 6). Não há razão para supor que os cidadãos tenham muita motivação, virtude, atividade ou influência. Mas também não há razões para supor que lhes faltam essas coisas. Algumas vezes, são possíveis mudanças rápidas nos níveis de participação e nas definições de problemas.

Por exemplo, no início dos anos 60, ser cidadão não era necessariamente considerado um papel importante, e a participação política não era vista pelos cidadãos como um bem intrínseco (WOLIN, 1960, p. 353). A política nas sociedades liberais era retratada como um “espetáculo no grande circo da vida”. Segundo essa visão, os cidadãos não estão continuamente buscando participação política e influência, e não mobilizam totalmente todos os seus recursos (DAHL, 1961, p. 305). A mobilização política durante a década de 1960, em particular entre os estudantes, reflete-se no livro coeditado de Wolin sobre a revolta estudantil de Berkeley (LIPSET; WOLIN, 1965) e *After the Revolution* (DAHL, 1970). Demorou pouco tempo até que o sonho de uma “Primavera Árabe” se transformasse em um pesadelo árabe. Da mesma forma, uma rápida mudança na definição de problemas é ilustrada pela questão da migração. Há alguns anos, concluía-se que “as sociedades europeias modernas foram mais modificadas pela saída de seus moradores do que pela entrada de recém-chegados” (FREEMAN, 2006, p. 636). Agora, uma década depois, a migração em massa e os refugiados são vistos como problemas econômicos para a Europa, desafiando os valores e identidades europeus e mudando as relações de poder entre os partidos políticos. Geralmente, o grau de mobilização política e as mudanças nas definições de problemas relacionadas aos termos da ordem política aumentaram na Europa. Os detentores do poder foram convocados a dar conta do que fizeram e do que não fizeram. O projeto de integração europeia e

sua legitimidade não são tão seguros quanto quando pareceram, há apenas uma década.

As visões democráticas combinam uma crença na participação direta dos cidadãos na vida política com a crença no desenvolvimento de instituições que funcionam com competência e integridade, sem a participação contínua dos cidadãos. Em democracias que funcionam bem, os processos de *accountability* acontecem a maior parte do tempo dentro de estruturas institucionalizadas aceitáveis e sem a participação de muitos cidadãos. Em condições normais, as demandas de *accountability* provavelmente ativarão um número limitado de atores específicos da instituição e de critérios normativos (Capítulos 2 e 6). Indiscutivelmente, os funcionários não eleitos também se tornaram mais importantes para garantir a *accountability*, como eles o fazem para a vida político-administrativa em geral (VIBERT, 2007).

As demandas de *accountability* e mobilização de massa dependem de como as autoridades usam seus poderes. As demandas e a mobilização também dependem de como os comportamentos são explicados e justificados e, às vezes, os processos pós-evento são tão importantes quanto as ações originais ou não ações dos detentores de poder (Capítulo 3). O mau uso do poder e de demandas de *accountability* são bastante improváveis em ordens estabelecidas em que as instituições funcionam bem (Capítulo 2). Em tais contextos, a conformidade é assegurada por meio de controles externos de estruturas de oportunidades e incentivos; assim, a utilidade esperada de cumprir é sempre maior que a de não cumprir. O controle recíproco é estabelecido por meio da separação vertical ou horizontal de poder e arbítrio, verificações e equilíbrios. A congruência em normas, entendimentos e expectativas de papel é alcançada através do recrutamento. O comportamento confiável e competente é garantido pela seleção e remoção de atores com certas características para o cargo. A concordância é alcançada através da ação comunicativa e da descoberta recíproca da validade normativa e do melhor argumento por meio da deliberação entre as partes inicialmente

conflitantes. O autocontrole é alcançado por meio da socialização, internalização, formação de hábitos e de caráter, fazendo com que as normas e códigos de conduta apropriados sejam compreendidos e respeitados. Os recursos disponíveis permitem seguir prescrições e proibições de comportamento (Capítulos 2 e 4). Quando tais rotinas institucionalizadas funcionam perfeitamente, não há arbítrio e não há razão para estudar as relações de *accountability*. As autoridades antecipam o que os cidadãos acham aceitável e os cidadãos são frequentemente consultados. As autoridades são responsivas, ou são capazes de convencer os cidadãos e fazê-los mudar de ideia. As demandas de *accountability* estão limitadas à detecção de mal-entendidos, incompetência e atos criminosos.

O recente recrudescimento nas demandas de *accountability*, reclamações sobre o déficit, o descontentamento com os resultados, as formas pelas quais os conflitos foram tratados e a decepção com formas tradicionais de democracia representativa sugerem que as práticas europeias estão aquém da perfeição (Capítulo 1). Arranjos institucionais fracos, tempos turbulentos e choques externos tornam mais provável que haja conflito sobre os termos da ordem política e da legitimidade do governo. Os processos de *accountability* tendem a ser mais transformadores da ordem do que mantenedores da ordem (Capítulo 3). As demandas crescentes de *accountability* decorrem de crises de desempenho e degradação das condições de vida, colisões entre culturas e mudanças nos recursos e capacidades disponíveis ou na sua distribuição. As demandas de *accountability* podem ser geradas pela redução das oportunidades na vida, privação relativa, insegurança e medo. Os cidadãos podem ficar alienados porque não têm os recursos adequados para se fazerem ouvir e, como opção final, podem sair do sistema. Entretanto, expectativas crescentes e novas competências também podem gerar demandas de *accountability*.

Os processos de *accountability* envolvem ambiguidade e racionalização, assim como a tomada de decisão (Capítulo 4) e a compreensão do papel das aspirações, expectativas, recursos,

envolvimento e influência dos cidadãos requerem a compreensão da dinâmica das zonas de aceitação dos cidadãos – as zonas dentro das quais as decisões são consideradas abalizadas, legítimas e vinculantes (Capítulo 6). A probabilidade de demandas de *accountability* depende de como a autoridade é exercida, explicada e justificada. Se houver tentativas de levar a autoridade além de certo ponto, provavelmente haverá desobediência, dependendo, no entanto, das sanções que a autoridade tem disponíveis para impor seus comandos (SIMON, 1957, p. 12, 116). Os cidadãos buscam alternativas satisfatórias, soluções com as quais “possam conviver”. Embora uma ordem política possa ter um conjunto de critérios razoavelmente coerente, consistente e estável que defina o que é “satisfatório”, não há necessariamente um acordo sobre como uma solução satisfatória é definida. Os próprios padrões, incluindo como são definidos e modificados, são parte de como uma situação é definida (MARCH; SIMON, 1958, p. 141, 175). São partes inerentes da política de *accountability*. Portanto, poderemos compreender melhor os déficits de *accountability* nas democracias contemporâneas se não presumirmos que a *accountability* é assegurada apenas, ou principalmente, por cidadãos ativos, eleições e representantes eleitos. Como este livro sugere, a participação popular em massa pode ser vista como uma válvula de segurança, e não como o mecanismo dominante da *accountability* democrática. A prestação de contas é, na maioria das vezes, cuidada por instituições específicas por meio de mecanismos de hierarquia político-administrativa e judicial, por meio de acordos institucionais de pesos e contrapesos, e pelos representantes de interesses organizados e movimentos populares. Nas ordens políticas modernas e complexas, a divisão de poderes e os sistemas de pesos e contrapesos vão além das categorias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de Montesquieu. As instituições governamentais especializadas e diferenciadas relacionam-se entre si e com a sociedade e com os cidadãos, de múltiplas maneiras. Diversas instituições são consideradas cruciais para garantir a *accountability* democrática. Eleições, parlamentos e oposições políticas são elementos importantes do sistema de *accountability*. Mas, além disso, há um arranjo complexo de entidades

e instituições de vigilância protegendo suas próprias identidades e territórios e responsabilizando-se uns aos outros rotineiramente. Indiscutivelmente, a antecipação do que os cidadãos aceitarão é, em condições normais, tão importante para a *accountability* democrática quanto as respostas dos cidadãos *a posteriori*.

A mistura de participantes legítimos, critérios normativos, crenças causais, argumentos e recursos varia de acordo com os contextos institucionais e ao longo do tempo. O comportamento apropriado e os relatos aceitáveis provavelmente serão definidos pelo que é politicamente viável, consistente com uma interpretação plausível da lei, economicamente viável, culturalmente apropriado e administrativa, científica e tecnicamente possível. Os níveis e expectativas de aspiração são determinados através de batalhas históricas e podem ser estruturados em torno de compromissos frágeis. Existem várias linhas divisórias conflitantes e raramente são conflitos entre *principals* eleitos e uma frente unitária de agentes não eleitos. Por exemplo, a administração pública e, em particular, os funcionários públicos mais importantes são atores-chave, mas jogam em equipes diferentes e concorrentes (LÆGREID; OLSEN, 1984).

O recente aumento das demandas de *accountability* indica que nem mesmo esses arranjos institucionais funcionam para a satisfação dos cidadãos da Europa contemporânea. Há uma lacuna crescente entre as zonas de aceitação dos cidadãos e o desempenho dos governantes, e um aspecto importante da lacuna está relacionado a como a integração europeia e os processos de internacionalização desafiam o Estado-nação territorial como a principal estrutura de governança política, identificação e *accountability*. Historicamente, a identidade cívica dos cidadãos relacionada ao Estado-nação teve que competir com identidades relacionadas a (entre outras) ideologia política, território, classe social, etnia, raça, religião, idioma e gênero. Agora, as identidades e poderes dos Estados-nação têm que competir cada vez mais com identidades e poderes cosmopolitas e humanitários. Portanto, dar sentido à onda de demandas de *accountability* e



determinar quais lições podem ser extraídas dos processos de *accountability* em curso pode ser facilitado pela compreensão dos desafios que o Estado-nação territorial enfrenta.

## **O Estado: declarado morto, mas não se abate**

Durante algum tempo, a comunidade territorial organizada como Estado-nação foi o cenário institucional mais importante para a autogovernança democrática e a política. As práticas e ideologias democráticas, assim como as teorias acadêmicas da democracia, estão intimamente ligadas ao desenvolvimento histórico do Estado territorial como a principal forma de tomada de decisões e identificações políticas na Europa (EISENSTADT; ROKKAN, 1973/1974; TILLY, 1975). Na Europa, um único império (romano) foi transformado em uma complexidade desconcertante e em extraordinária diversidade de entidades políticas (ROKKAN, 1999, p. 153, 315), mas a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas deixaram para trás a ideia do Estado-nação e do ideal da soberania popular. O surgimento do Estado soberano implicava que um território fosse submetido a uma administração unificada com uma capacidade organizada de ação coletiva. Todos os cidadãos foram declarados iguais perante a lei, e os processos de construção da nação criaram a padronização cultural através da penetração de bastiões da cultura local primordial (ROKKAN, 1999, p. 162, 218, 284). Houve também uma ascensão gradual da lei estadual sobre outros tipos de lei e um sistema de valores além das preocupações econômicas e dos benefícios calculados (WEBER, 1978, p. 56, 901-903).

Presumiu-se que o Estado é uma forma bem-sucedida de organização política por sua superioridade técnica e porque há uma crença em sua ordem legítima e na capacidade de integração de elos, identidades e pertencimentos culturais historicamente desenvolvidos. O nacionalismo é uma doutrina que pressupõe que o mundo é dividido em nações com identidades e características únicas, cada uma com o direito de governar a si mesma. O Estado-nação criou a integração nacional e a diversidade entre os Estados-nação. "O ideal de estados-

nação territoriais homogêneos perseguiu a Europa durante séculos até os dias atuais” (CARAMANI, 2004, p. 289).

Uma Europa organizada em unidades territoriais distintas, soberania do Estado-nação e fronteiras territoriais exclusivas é, no entanto, uma ideia relativamente nova. O Estado é apenas uma das muitas coletividades com as quais as pessoas podem se identificar e às quais podem ser leais (FERGUSON; MANSBACH, 1996, p. 13, 56). Ao mesmo tempo em que o Estado ainda é o principal sujeito das lealdades dos cidadãos e o principal arranjo institucional para a governança democrática e a *accountability*, a primazia do Estado tem sido desafiada por outros níveis de governança e por organizações não governamentais dotadas de recursos. A União Europeia, um número crescente de regimes e tribunais internacionais de direitos humanos e de policiamento de direitos e organizações e redes transnacionais restringiram o direito e a capacidade dos Estados de controlarem unilateralmente seus territórios e populações. O foco tem sido a incapacidade dos Estados-nação e das democracias nacionais em resolver importantes problemas sociais. Argumenta-se que o Estado está definhando e que está fadado a desaparecer (HOBSBAWN, 1992).

A União Europeia tem sido vista como parte de um desenvolvimento que reverte a tendência da unificação nacional e da diversificação europeia (CARAMANI, 2004). Há uma desdiferenciação do continente após um processo de diferenciação de cinco séculos, e a formação de uma ordem política baseada em Estados territoriais e soberanos (BARTOLINI, 2005, p. xii). A Europa moderna é um compromisso complexo entre a aspiração à universalidade e as manifestações da diferença (JONES, 2012, p. 700). Existem diferentes tradições e ideologias sobre a soberania do Estado, a identidade nacional, o papel da política democrática na sociedade e a integração europeia. A Europa contemporânea é caracterizada por arranjos institucionais complexos e dinâmicos de múltiplos níveis e multicêntricos (HOOGHE; MARKS, 2001). O continente está testando suas capacidades funcionais e tentando determinar qual identidade coletiva provavelmente será

percebida como razoável, justa e aceitável pelos cidadãos. Há uma busca por uma ordem política legítima (OLSEN, 2007, 2010).

Uma implicação é que os estudiosos da *accountability* democrática podem facilmente ser desviados se basearem sua análise nas prescrições legais formais tradicionais do “Estado” como um regime e forma de associação humana e governo caracterizado pela formação de um único centro com a capacidade de controlar o território e a população, bem como relações claras e diádicas entre o principal e o agente. É improvável que seja frutífero retratar o Estado como uma organização unificada, centralizada e hierárquica com um parlamento soberano, quando os processos de *accountability* na Europa contemporânea, na realidade, estão ocorrendo em regimes compostos, diversificados, interdependentes e interativos, com centros complexos de sobreposição de governança e *accountability*.

As democracias liberais modernas são Estados caracterizados pela separação de autoridade, poder, responsabilidade e *accountability* entre os níveis de governança e esferas institucionais. Existe uma variedade de instituições interdependentes e interagentes baseadas em diferentes propósitos, valores, interesses, entendimentos e recursos. As democracias têm configurações complexas de instituições de *accountability*, cada uma com seus próprios critérios normativos, recursos e limites. Em vez de promover um centro soberano afirmando representar a vontade pública e o bem comum como a fonte última de autoridade e com o direito de exigir contas, o liberalismo é “a arte da separação”. O liberalismo ergue muros entre esferas institucionais como um método para reduzir a probabilidade de conflito aberto, criando liberdades e constrangendo o poder da maioria (WALZER, 1984, p. 35). Há uma necessidade de acomodar uma variedade de demandas de *accountability* referentes a entendimentos cognitivos conflitantes, padrões normativos e relações preferenciais de autoridade-poder.

Ao meso tempo em que as fraquezas do Estado-nação têm sido apontadas – especificamente, que ele é pequeno demais para as

grandes tarefas e grande demais para as pequenas tarefas –, não tem havido tanta atenção para como aumentar o tamanho de uma entidade política pode gerar heterogeneidade. A identificação é um importante mecanismo de integração (MARCH; SIMON, 1958), e a falta de identidade compartilhada, unidade, solidariedade e coesão tende a reduzir a disposição dos cidadãos em cumprir, tornando mais difícil operar de maneira consistente e coerente e gerar soluções aceitáveis. Por exemplo, o tamanho crescente da União Europeia forneceu mais recursos e competências. No entanto, o surto de *accountability* reflete que seu tamanho crescente também criou mais heterogeneidade e tornou mais difícil chegar a um acordo sobre como a União Europeia, incluindo seus arranjos de *accountability*, deve ser organizada e governada.

Há, por exemplo, tensões entre os defensores de acordos supranacionais e intergovernamentais e entre as visões e ideais pós-nacionais e nacionais. Alguns defendem uma união cada vez mais próxima e ainda mais conectada. Outros prescrevem a saída da União Europeia, ou uma transferência de poderes de volta para os Estados membros. Há lutas pelo equilíbrio institucional entre e dentro de cada nível de governo e sobre o que é um equilíbrio preferível entre os domínios público e privado. O papel dos cidadãos comuns, seus representantes eleitos, burocratas, juízes, especialistas e interesses organizados são contestados. Alguns argumentam que a organização política democrática da Europa precisa de uma nova narrativa integradora, uma identidade coletiva, de democratas e europeus. Outros argumentam que a organização política é uma questão de acertar os incentivos. Enquanto as elites falam de uma nova narrativa como meio de estimular o envolvimento e a lealdade dos cidadãos (Capítulo 5), os manifestantes querem um novo acordo que melhore seu bem-estar e suas oportunidades na vida (DiEM25, 2016).

Os processos de *accountability* são uma parte importante dessas dinâmicas. A integração europeia e a alegada erosão da soberania do Estado abriram as portas para a *accountability* política relacionada aos

termos da ordem política. Tensões entre níveis de governança e entre esferas institucionais criaram uma necessidade de acomodar uma variedade de demandas de *accountability* baseadas em entendimentos cognitivos concorrentes, padrões normativos e relações de poder preferidas (BOVENS *et al.*, 2010). As colisões entre as tradições estatais também contribuem para as tensões e demandas de *accountability*, e aumentam as tensões entre os Estados membros, e entre os Estados membros e a “burocracia de Bruxelas”. Há crescente desconfiança dos líderes e uma lacuna entre as elites e os cidadãos a respeito de como a soberania nacional e a governança europeia devem ser equilibradas. O projeto europeu de integração tornou-se mais contestado e mais incerto (Capítulo 5).

Embora o Estado-nação territorial tenha sido declarado morto por alguns, a identidade nacional está viva e bem, e o Estado-nação não parece disposto a se render. Os Estados-nação são ainda entidades com capacidade de ação coletiva e capacidades integradoras, fornecendo um arcabouço para a *accountability* da política e contribuindo para algum grau de continuidade institucional. Existem, no entanto, processos de mudança compensatórios. As interdependências funcionais e a integração, provavelmente, gerarão demandas por cooperação e solução de problemas comuns através das fronteiras nacionais, assim como integração social, viagens e comércio. No entanto, as atitudes “anti-Bruxelas” e demandas por soberania nacional promovem desenvolvimentos na direção oposta, tornando mais complexa a integração político-institucional. Instituições fracas quanto ao debate, educação e socialização no nível europeu, juntamente com a migração em massa entre culturas, tornam a integração cultural difícil de atingir.

O resultado é que desenvolvimentos futuros são difíceis de prever. Para os estudiosos da *accountability* democrática torna-se importante compreender possíveis processos de mudança ordenada e legítima. Até que ponto os europeus são capazes de escolher deliberadamente como devem ser organizados e governados politicamente, e que

papel os processos de *accountability* estão desempenhando nas mudanças em curso, em termos da ordem política?

## **Mudança ordenada: escolhas constitucionais e práticas históricas em desenvolvimento**

Neste livro, os processos de *accountability* têm sido interpretados como uma parte possível de processos maiores de estabelecimento, manutenção, reforma e eliminação de ordens políticas. Os princípios normativos e organizacionais em que a ordem política europeia é fundada, bem como sua legitimidade, têm sido vistos como em fluxo e não como fixos. Existem processos contínuos de definição e redefinição do que é politicamente necessário, possível, desejável e aceitável. Foi sugerido que as ordens políticas e os regimes de *accountability* provavelmente emergirão e desaparecerão de diferentes maneiras, dependendo das experiências históricas e do que liga uma comunidade política e o que a mantém separada. Ordens e regimes fundados na conveniência e na vantagem mútua ou no pertencimento internalizado a uma comunidade política com uma identidade específica provavelmente seguirão padrões de desenvolvimento diferentes. Os processos de *accountability* envolvem tanto a tomada de decisão como a racionalização, que podem contribuir para os processos através dos quais crenças causais e normativas sobre uma ordem apropriada são desenvolvidas, modificadas ou abandonadas, e autoridade, poder e responsabilidade são distribuídos e redistribuídos.

Agora, mais uma vez, a organização política do continente europeu está sendo contestada e os líderes estão sendo convocados a prestar contas. Os termos da ordem política e visões para a Europa de amanhã estão em transformação. Há uma reavaliação institucional e um conflito em relação a como as fronteiras das comunidades políticas devem ser desenhadas e que agenda elas terão em comum. Há desacordo sobre como autoridade e poder

devem ser legitimamente distribuídos, exercidos, controlados e responsabilizados entre os níveis territoriais de governo e entre as esferas institucionais. Não está claro que tipo de agenda política e de equilíbrio interinstitucional serão considerados razoáveis, justos e desejáveis pelos cidadãos europeus, no futuro. Nem está óbvio que a Europa evitará a desordem, a violência, o domínio arbitrário e o conflito armado.

Então, teorizar a *accountability* democrática implica explorar o papel de processos de *accountability* na transformação de atores individuais e coletivos com ideais, interesses, entendimentos e recursos divergentes, em uma cooperação politicamente organizada com propósitos e regras comuns, relativamente duradouros, compromissos coletivos e capacidades de ação organizada. No contexto europeu, isso implica que, em vez de considerar o grau e a forma de integração e a criação de instituições em um nível europeu como uma necessidade funcional e um processo em que todos são vencedores, é provável que seja proveitoso estudar a integração e a desintegração como outro caso de tensões entre ordem-mudança, unidade-diversidade e construção centralizada e defesa local (Estado-nação).

Existem compromissos e equilíbrios difíceis quando se trata da integração de sistemas e da autonomia e arbítrio dos componentes, com elementos de acordos intergovernamentais, transnacionais e supranacionais. Está em questão o papel dos processos de *accountability* no desenvolvimento e manutenção da comunidade política e da autoridade, apesar da diversidade resistente. Quanto mais discrepâncias nas estruturas básicas entre uma unidade componente existente e um possível regime maior, e quanto mais arranjos favoráveis dos quais uma unidade básica tem de desistir, menos provável é o apoio à integração (BRUNSSON; OLSEN, 1998, p. 31-34). Uma questão é como os regimes de *accountability* podem ou não contribuir para a integração europeia sem enfraquecer ou destruir os arranjos institucionais e as formas de governo que têm grande valor e apoio nas unidades componentes. Outra questão

é se os processos de *accountability* contribuem para a mudança ordenada e melhoram a legitimidade.

O continente enfrenta a antiga e ainda não respondida questão de “se as sociedades dos homens são realmente capazes ou não de estabelecer um bom governo de reflexão e escolha ou se estão para sempre destinadas a depender, por sua constituição política, de acidente e força” (HAMILTON *et al.*, 1964, p. 1). Uma resposta é que o papel da escolha e da intenção deliberadas varia em contextos institucionais e que isso muda com o tempo. Por exemplo, a UE teve uma série de revisões de tratados importantes, bem como mudanças incrementais. A Noruega, um país pequeno e relativamente homogêneo, teve um grande número de reformas incrementais, mas nunca uma grande reforma de sua constituição escrita desde 1814, e um argumento clássico é que tais processos provavelmente criarão “conflitos desnecessários” (Capítulo 5).

Observa-se frequentemente que os arranjos institucionais raramente podem ser criados e modificados de forma arbitrária e instantânea. É difícil mudar as ordens legais e formais. É ainda mais difícil mudar as práticas institucionais “vivas” e as regras informais e alcançar os resultados desejáveis pretendidos através de mudanças institucionais (MARCH; OLSEN, 1989; OLSEN 2010). A organização política da Europa foi fortemente afetada por guerras, guerras civis e revoluções, bem como por compromissos políticos. Houve saltos, descontinuidades e interrupções institucionais. A adaptação do sistema e a adaptação local nem sempre são coordenadas. Agentes e *principals* tentaram aprender com a experiência e se adaptar. Mas tais processos raramente são perfeitos e nem sempre seguem regras, seleção competitiva, imitação, difusão ou qualquer outro processo de mudança (MARCH, 1981). No entanto, os processos de *accountability* compreendidos como tomada de decisão e como racionalização chamam a atenção para dois processos padronizados: a mudança através de escolhas constitucionais deliberadas e a mudança através de práticas históricas em evolução.



As escolhas constitucionais referem-se a grandes momentos transformadores, quando uma antiga ordem política é substituída por uma nova. Há um novo começo ou uma nova direção decidida por um poder constituinte através de um ato constitutivo deliberado. Uma convenção constitucional pode criar novas instituições e regras básicas para emendas ordenadas. Ou uma assembleia pode escrever um texto que será aceito ou não pelo *demos*, através de um referendo popular. O poder constituinte é, em ambos os casos, o povo. Em uma democracia, somente o povo pode ser a fonte da ordem normativa e dos mais altos padrões na hierarquia das regras, criando e recriando as fronteiras institucionais nas quais o governo e a política devem funcionar no futuro. Historicamente, tais eventos têm sido frequentemente relacionados a guerras, crises socioeconômicas e grandes desastres. A integração europeia foi, por exemplo, desencadeada por uma guerra desastrosa, e houve várias conferências para a realização de tratados, desde o Tratado de Paris (o tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em 1951) e o Tratado de Roma (o tratado que estabelece a Comunidade Econômica Europeia e a EURATOM, assinado em 1957). No entanto, mudanças na ordem institucional da União Europeia que exigem decisões unânimes têm sido difíceis de definir pelas elites e ainda mais problemáticas em serem aceitas pelos cidadãos. Um estudo de 14 países europeus mostra que nem mesmo a crise fiscal de 2008 levou a grandes reformas estruturais no setor público, na maioria dos países. Reduções e reformas incrementais, mais do que grandes reorganizações relacionadas a ordens, foram usadas para lidar com as urgências geradas pela crise e para restaurar o equilíbrio fiscal. A crise foi usada para justificar, em vez de para instigar a mudança. Em outras palavras, houve retórica política sem ação concreta (RANDMALLIV; KICKERT, 2016).

A mudança através de atos constitutivos requer decisões, sejam consensuais ou por uma coalizão vencedora que saiba o que quer, entenda como obtê-lo e controle os fatores necessários para alcançar a solução desejada. A vida política europeia contemporânea parece

mais caracterizada por conflito, ambiguidade, incerteza e controle limitado. Não há acordo sobre um roteiro (Capítulo 5). As condições para antecipar o futuro, o planejamento de longo prazo e as grandes escolhas constitucionais criando as regras que devem governar o futuro estão predominantemente ausentes.

As práticas históricas em evolução referem-se a mudanças incrementais em regras e práticas cotidianas e a discursos contínuos sobre o que o bem comum e a boa governança significam e implicam, e o que é uma ordem política desejável: princípios normativos e organizacionais, identidades, propósitos comuns e linhas divisórias, o papel legítimo dos cidadãos e os diferentes tipos de detentores de poder e formas institucionalizadas de lidar com conflitos e alterar legitimamente a ordem existente. Estas são questões que não estão resolvidas definitivamente nas democracias. Em vez disso, um ideal democrático prescreve reflexão, crítica, deliberação, prestação de contas e razão, e tentativas de persuadir os outros como parte da garantia de cidadãos e funcionários bem informados e identificação de propósitos comuns.

Os esforços para criar entendimentos e avaliações europeus compartilhados através de processos de *accountability* são complicados pelo fato de que a história é importante. Há uma dependência da trajetória e é necessário entender os processos históricos através dos quais os padrões concorrentes foram gerados (BERGER; LUCKMANN, 1967, p. 54-55). Na Europa, diferentes tradições nacionais historicamente desenvolvidas são difíceis de reconciliar. Há considerável continuidade nas ideias sobre a ordem política adequada entre os atores engajados na construção do regime. Diferentes ideias de regime refletem clivagens fundamentais e persistentes (JACHTENFUCHS *et al.*, 1998, p. 434). Existem, além disso, diferentes tradições de um discurso e de uma argumentação pública mais ou menos elevados, e é necessário considerar como a *accountability* política, assim como os processos decisórios em geral podem envolver um comportamento cerimonial expressivo.

Os participantes podem empregar mitos que oferecem segurança simbólica de controle e boa governança, e narrativas que unificam os cidadãos e criam uma crença em uma ordem legítima. Ou pode haver campanhas de ódio que explorem mitos de divisão e fomentem o confronto. Em ambos os casos, o discurso político e a ação política podem estar mais ou menos solidamente ligados, e as implicações dependerão do grau em que o futuro discurso público adere às regras do discurso público civil. Embora possa ser tentador supor que um processo (perfeito) governe a mudança ordenada, é mais realista supor que mudanças nas ordens políticas em regimes complexos sejam afetadas por uma mistura inconstante de processos imperfeitos. Como consequência, argumentei que, em contextos como o contemporâneo europeu, a teoria da *accountability* deve ir além de interpretações inspiradas por ideias sobre mercados competitivos autorreguladores que retratam a mudança ordenada como resultado da seleção competitiva e um simples reflexo das diferenças na eficiência funcional comparativa de arranjos institucionais alternativos. Um exemplo é a integração europeia explicada em termos de aumento de interdependências, contato e comunicação através das fronteiras nacionais, o que necessariamente gera integração em termos de cooperação, coordenação e instituições supranacionais como uma solução funcional superior, que por sua vez promove a integração cultural.

A teoria da *accountability* também tem que ir além de suposições sobre mudança ordenada assegurada por *principals* e agentes predeterminados, estruturas hierárquicas legais racionais e processos de comando e controle. Certas ideias sobre escolha estrutural – a saber, que os *principals* delineiam deliberadamente e reformam as ordens políticas e os regimes de *accountability* e, dessa forma, alcançam o desempenho e os resultados desejados – são problemáticas. Pode ser útil observar como os processos de mudança são influenciados pelo fato de que as democracias são integradas por vários graus de sentimentos, crenças e propósitos compartilhados, o que torna as decisões majoritárias, a coerção hierárquica e os incentivos menos

importantes e a confiança mútua, os compromissos e a lealdade mais relevantes para uma mudança institucional ordenada e legítima.

Os cidadãos não estão sem poder de influência. Existem elementos de governança por meio de *feedback*, e as reformas constitucionais foram interrompidas pelos cidadãos na Europa e em outros lugares por meio de referendo (Fossum, 2016b). Por exemplo, a Convenção sobre o Futuro da Europa foi estabelecida pelo Conselho Europeu, no final de 2001. Foi inspirada na Convenção da Filadélfia e resultou de vários anos de preocupação com o déficit democrático da UE e a sua legitimidade. O tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (2004) foi assinado, mas em 2005 a França (54,9% para 45,1%) e a Holanda (61,5% para 38,5%) votaram contra a proposta de Constituição Europeia e ela nunca foi ratificada. O Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2007 e que entrou em vigor dois anos mais tarde, ou as seguintes versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012) não resolveram o problema da legitimidade.

As implicações dos referendos e opiniões e comportamentos populares foram, no entanto, afetadas por processos complexos pós-evento, concedendo aos cidadãos, de forma geral, influência limitada. Os cidadãos europeus em várias ocasiões demonstraram fortes sinais de raiva e alienação. Eles abandonaram os partidos políticos tradicionais e apoiaram partidos anti-*establishment* e movimentos de protesto. Eles usaram a mídia de massa e a mídia social. Eles entraram em greve e foram para as ruas. Ainda assim, os governantes da Europa adaptaram-se, em grau limitado, à opinião pública ou conseguiram persuadir os governados. A oposição das pessoas à ideia de que “o caminho a seguir” implica uma maior integração europeia, o seu sentimento de ser deixado de fora e o seu descontentamento com o tratamento de diferentes crises em nível nacional e europeu nem sempre foram considerados reações razoáveis à falta de bem-estar e de oportunidades na vida. Em vez disso, os líderes políticos e os comentaristas rotularam os manifestantes de nacionalistas, populistas,

racistas e xenófobos, tratando suas preocupações como atitudes a serem combatidas em vez de problemas a serem resolvidos. A lacuna existente entre governantes e governados na UE provavelmente está aumentando.

Na União Europeia, os votos “não” em referendos para mudanças de tratados têm sido tipicamente interpretados por muitos líderes políticos europeus como resultado da ignorância ou incompetência dos eleitores, chegando-se às vezes a sugerir que é um erro permitir que pessoas comuns votem em questões complexas, questões como a adesão à União Europeia ou alterações do tratado. Várias vezes, votos populares de oposição resultaram em modificações mínimas na proposta do tratado e em novos referendos que deram um “sim”. Na Noruega, a maioria do povo votou contra propostas de aderir à União Europeia em 1972 e 1994, contra o conselho do *establishment* político e, na primavera de 2016, as pesquisas mostraram que mais de 70% da população era contra a adesão da Noruega à União Europeia. Ainda assim, através de uma variedade de processos, a Noruega tornou-se fortemente integrada a muitas instituições da União Europeia e obrigada a aderir a decisões às quais o país não tem formalmente o direito de influenciar. Desde então, os noruegueses costumam dizer que o lado do “não” venceu no dia do referendo, mas perdeu todos os dias desde então (Capítulo 5).

O referendo britânico Brexit fornecerá outro teste das implicações de um voto popular “não”. Alega-se que a decisão é irreversível. Mas parece mais razoável concluir que o que realmente se seguirá – tanto para o Reino Unido quanto para a União Europeia – é bastante incerto e dependerá de quais processos políticos são acionados. Há interpretações e visões conflitantes sobre o que está acontecendo na Europa e sobre a futura organização política do continente e quais processos seguir. As opiniões estão muito divididas no Reino Unido e na União Europeia, e há falta de liderança política. Alguns reiteram seu compromisso com uma união cada vez mais estreita, mesmo que seja menor do que a União

Europeia de hoje. Alguns advogam grandes reformas envolvendo o retorno dos poderes aos Estados membros e a cooperação intergovernamental, em vez de instituições supranacionais fortes. Outros simplesmente querem dissolver a União.

No entanto, comparado com os votos “não” anteriores, o referendo Brexit parece ter feito mais líderes políticos concluírem que há algo errado com o funcionamento da União Europeia, e não com os eleitores. A União Europeia não protege bem todos os seus cidadãos. Há perdedores e vencedores. Há desconfiança e uma crise de confiança relacionada a instituições e líderes, e um considerável ceticismo em relação a uma maior integração e a instituições supranacionais mais fortes. A confiança e a lealdade dos cidadãos devem ser recuperadas, ou é provável que mais países sigam o exemplo do Brexit. Há uma necessidade percebida de consenso e de soluções europeias comuns para uma variedade de desafios transfronteiriços. Há também algum acordo sobre metas não operacionais relacionadas à paz, à estabilidade política, ao crescimento econômico, ao emprego, aos refugiados, à migração, ao terrorismo e ao clima, mas pouca concordância sobre como tais metas podem ser conciliadas e alcançadas. Existem poucas soluções acordadas quando se trata da divisão de trabalho e poderes entre os Estados membros e a União Europeia e entre instituições no mesmo nível de governança. Alguns dão prioridade a mais liberdades econômicas e menos regulamentação, mais competição de mercado e a necessidade de ganhar a confiança dos atores do mercado financeiro. Outros estão mais preocupados com a forma como a segurança socioeconômica individual e os direitos sociais podem ser protegidos e como desenvolver uma identidade e solidariedade democráticas europeias.

Em suma, como a escolha constitucional e outros processos de mudança ordenada, a aprendizagem experiencial, a adaptação incremental e as práticas em evolução são menos que perfeitas, a vida política é muitas vezes confusa. A fluidez, as inconsistências e as contestações complicam a tarefa de atribuir responsabilidade e

*accountability*, e incerteza, ambiguidade e controle limitado por um centro aumentam o espaço de *accountability* da política, de jogos de culpa e de gestão da imagem. No nível europeu, há também uma falta de instituições compartilhadas (sociedade civil, espaço público, escolas) para deliberar sobre os termos da ordem política e sobre quais devem ser as regras para a convivência. As instituições para formar cidadãos como “democratas” e “europeus” com estruturas compartilhadas de interpretação são relativamente fracas ou inexistentes.

Na prática, as mudanças incrementais muitas vezes parecem vir antes de mudanças nas narrativas e teorias sobre escolha constitucional (OLSEN, 2010), e a busca por significados, reavaliações e mudanças incrementais, na prática cotidiana, pode ser tanto uma alternativa quanto uma pré-condição para a mudança através de atos constitucionais. Os processos de racionalização com demandas por explicações e justificativas podem criar um “clima” de opinião que possibilita que decisões formais e sua implementação sejam bem-sucedidas. Mas os processos de racionalidade comunicativa e aprendizagem experiencial que criam adaptação institucional racional e cidadãos e funcionários esclarecidos não são garantidos. Uma indústria de relações públicas (PR) em rápido crescimento e um número crescente de porta-vozes tornam os ideais democráticos sobre o discurso público esclarecido difíceis de alcançar. Muitas vezes é mais fácil manipular contas e estatísticas do que mudar práticas e resultados substantivos (MARCH, 1984, 1987). Para os estudiosos da *accountability* democrática, pode ser útil considerar o âmbito de aplicação para diferentes modelos de mudança e, em particular, como eles interagem em diferentes contextos institucionais, em vez de assumir um processo dominante de mudança ordenada.

## **De volta às raízes**

A Europa contemporânea oferece um contexto especial para o estudo das relações entre *accountability* democrática, ordem política

e mudança. A história e as instituições da Europa afetam os processos de *accountability*, bem como os termos mutáveis da ordem política e da mudança. No entanto, a natureza mutável do objeto de estudo – ou seja, a transformação contínua da associação política, organização e agência – torna importante reexaminar e reavaliar as principais ideias e suposições das interpretações disponíveis sobre *accountability* democrática. Possivelmente, uma era de transformação pode se abrir para novas compreensões de questões que são difíceis de estudar em períodos de continuidade institucional.

A associação política da Europa contemporânea é diferente daquela da Europa da era industrial, com suas identidades de classe e conflitos distributivos. A classe trabalhadora industrial encolheu juntamente com suas solidariedades e associações, e há novas formas de pobreza e privação. Várias linhas divisórias competem com a clivagem dominante de capital-trabalho da sociedade industrial. A organização política do continente mudou em vários aspectos. O papel hegemônico do Estado-nação territorial foi desafiado, e as instituições de governança no nível europeu foram fortalecidas. Há novas tensões entre os níveis de governança e entre as esferas institucionais, e há um interesse reduzido entre os cidadãos nas formas tradicionais de participação e representação política. As condições da agência política foram radicalmente alteradas à medida que a Europa perdeu sua hegemonia mundial. Uma nova paisagem geopolítica mudou o poder e o papel da Europa no mundo. Tanto no nível europeu quanto no nacional, novos padrões de pesos e contrapesos, além daqueles imaginados por Montesquieu, evoluíram, e o poder dos partidos políticos e sindicatos de classe foi reduzido.

Um objeto de estudo em mutação dificulta a compreensão da *accountability*, ordem política e mudança ordenada com as estruturas analíticas disponíveis. A construção de muitas teorias atuais é baseada em estudos de um período histórico excepcional no mundo ocidental caracterizado por paz (relativa), crescimento econômico e considerável continuidade de identidades políticas e arranjos



institucionais – ou seja, o período pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, algumas das suposições nas quais as abordagens existentes foram baseadas não podem mais ser tomadas como garantidas. Por exemplo, não podemos mais presumir que as instituições democráticas representativas tradicionais e suas inter-relações sejam capazes de responsabilizar por suas ações os governantes eleitos, os funcionários designados e os grupos de interesses astuciosos. Há necessidade de novos entendimentos, conceitos e vocabulário sobre a vida política e a organização do governo (SCHMITTER, 2016), e os estudos de *accountability* em uma época de transformações europeias nos remetem às raízes da Ciência Política.

Explorar como a associação política, a organização e a agência afetam e são afetadas pelos processos de *accountability* traz questões fundamentais e duradouras sobre como e por que os indivíduos se constituem em comunidades políticas: como são as formas de associação caracterizadas por diferentes misturas de unidade e diversidade, provendo diferentes tipos dos desafios para as instituições políticas? Como os arranjos institucionais organizados de maneira diferente contribuem para a resolução de conflitos de maneira consistente com os princípios democráticos e para conciliar ordem e mudança, unidade e diversidade? Como a agência democrática é promovida e mantida? Qual o papel da *accountability* democrática nesses processos? Essas são questões relacionadas a um desafio democrático básico: como é possível organizar a coexistência pacífica, a cooperação e a resolução de conflitos entre pessoas com concepções concorrentes sobre a boa sociedade e a boa governança?

Uma tarefa fundamental das instituições democráticas, incluindo os regimes de *accountability*, é transformar uma sociedade heterogênea e pluralista em uma comunidade política viável baseada em princípios e regras que tenham validade normativa em si, além de seus resultados políticos específicos, enquanto sustentam a diversidade essencial para uma comunidade permanecer em longo prazo. Uma

aspiração democrática é construir e manter objetivos compartilhados, confiança, solidariedade e merecida legitimidade e lealdade à ordem política, mantendo a liberdade e a influência individuais (PERRY, 1988, p. 180-182; MARCH; OLSEN, 1989, p. 118, 126, 2006). A quintessência da política democrática e da governança é a construção e reconstrução de nossas vidas em conjunto, nossas relações com os outros, possibilitando a ordem e a coexistência civilizada (WILDAVSKY, 1987, p. 5). A política e o governo envolvem lidar com conflitos e construir comunidade, cooperação e confiança e manter a unidade, apesar das muitas forças que trabalham para a divisão e a desintegração (LIPSET; ROKKAN, 1967, p. 46-8). A representatividade implica a capacidade de fazer e aplicar decisões coletivas e sustentar uma comunidade política em face de diferenças duradouras (SELZNICK, 1992, p. 369).

Uma premissa deste livro é que as rotinas da *accountability* institucional são importantes para essas coisas. Mas não basta analisar como os processos de *accountability* contribuem para a manutenção rotineira de uma ordem democrática estabelecida em situações relativamente estáveis, simples e conhecidas. Precisamos entender o lugar das ideias sobre *accountability* em épocas de confusão e contestação institucional e em situações dinâmicas, complexas e desconhecidas.

Essas situações mais complicadas chamam a atenção para características importantes da *accountability* democrática. Primeiro, variações nas relações entre *accountability* democrática e associação política, organização e agência são endógenas à política e ao governo democráticos. Elas surgem das tensões e conflitos persistentes que são centrais para a ordem democrática. Segundo, os processos de *accountability* ocorrem tanto dentro de ordens estabelecidas quanto de ordens instáveis. Eles podem ser tanto mantenedores quanto transformadores da ordem. Em terceiro lugar, a *accountability* envolve racionalização e tomada de decisões. Sob algumas condições, os processos permitem separação entre o discurso da *accountability* e a ação da *accountability*. Em quarto lugar, a *accountability* pode atrair a atenção do público e envolver a mobilização de massa ou passar

em grande parte despercebida pelo público. Em quinto lugar, os processos de *accountability* podem ou não fomentar novas práticas e ideias sobre a ordem política, o governo democrático e o papel dos cidadãos comuns na vida política. Eles podem ou não fomentar a democracia como uma forma particular de comunidade política, organização e governança, e afetar o que a democracia significará e implicará no futuro.

## Referências bibliográficas

ACKERMAN, B. (Paperback Ed.). *We the people*. Foundations. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

ALESINA, A.; CUKIERMAN, A. The politics of ambiguity. *Quarterly Journal of Economics*, v. 105, n. 4, p. 829-850, 1990.

ALLARDT, E. et al. (Eds.). *Nordic democracy. Ideas, issues and institutions in politics, economy, education, social and cultural affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Copenhagen: Det danske selskab, 1981.

AMNÅ, E.; EKMAN, J. Standby citizens: diverse faces of political passivity. *European Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 261-81, 2014.

ARNOLD, C.; SAPIR, E. V.; ZAPRYANOVA, G. Trust in the institutions of the European Union: a cross-country examination. In: BEAUDONNET, L.; Di Mauro, D., (Eds.). *Beyond Euro-skepticism: understanding attitudes towards the EU. European Integration online Papers*, Special Mini-Issue 2, v. 16, n. 8, 2012. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-008a.htm>>. Acesso em: 01 de abril de 2016.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, v. 66, n. 1, p. 45-55, 2000.

AZOULAI, L.; DEHOUSSE, R. The European Court of Justice and the legal dynamics of integration. In: JONES, E.; MENON, A.; WEATHERILL, S. (Eds.). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 350-364.

BALL, T. J. FARR; HANSON, R. L. (Eds.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

BARROSO, J. M. Preface, European Commission 2010, Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Brussels 3.3 2010: COM(2010) 2020 final. 2010.

BARROSO, J.M.D. *State of the Union Address 2013*. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)>. Acesso em: 12 de setembro de 2013.

BARTH, T.J. Constitutional subordinate autonomy. Serving multiple masters – a normative theory in practice. *Administration and Society*, v. 25, n. 2, p. 160-182, 1993.

BARTOLINI, S. *Re-structuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BATTISTA, E.; SETARI, N.; ROSSIGNOL, E. *The mind and body of Europe: a new narrative*. Luxemburg: Publication Office, 2014.

BENDIX, R. (Ed.). *State and society*. Boston, MA: Little, Brown, 1968.

BENZ, A.; HARLOW, C.; PAPADOPOULOS, Y. (Eds.). Accountability in EU multilevel governance. *European Law Journal*, Special Issue, v. 13, n., 2007.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *The social construction of reality*. New York: Doubleday, Anchor Books, 1967.

BICKERTON, C.; HODSON, D.; PUETTER, U. The new intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, v. 53, n. 4, p. 703-722, 2015.

BIEDENKOPF, K.; GEREMEK, B.; MICHALSKI, K. *The spiritual and cultural dimension of Europe. Concluding remarks*. Printed in European Commission, Directorate- General for Research EUR 21360:

5-12. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

BOGDANOR, V. *Politics and the Constitution. Essays on British Government*. Aldershot: Dartmouth, 1996.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. *Public Administration*, v. 94, n. 2, p. 289-98, 2016.

BOIN, A.; 't Hart, P. Foreword. In: SCHIFFINO, N.; TASKIN, L.; DONIS, C.; RAONE, J. (Eds.). *Organizing after crisis*. The challenge of learning. Brussels: Public Action, 2016. p. 13-15.

BOROWIAK, C. T. *Accountability and democracy*. The pitfalls and promises of popular control. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BOUSSAGUET, L. Participatory mechanisms as symbolic policy instruments? *Comparative European Politics*, v. 14, n. 1, p. 107-124, 2016.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as virtue and as a mechanism. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, P.; 't Hart, P. Does public accountability work? *Public Administration*, v. 86, p. 225-242, 2008.

BOVENS, M.; CURTIN, D.; 't Hart, P. (Eds.). *The real world of EU accountability*. What deficit? Oxford: Oxford University Press, 2010.

BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRUNSSON, N. *The organization of hypocrisy*. Talk, decisions and actions in organizations. Chichester: Wiley, 1989.

BRUNSSON, N. *The consequences of decision-making*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRUNSSON, N.; OLSEN, J. P. *The reforming organization*. London: Routledge, 1993.

BRUNSSON, N.; OLSEN, J. P. Organization theory: thirty years of dismantling, and then ... ? In: BRUNSSON, N.; OLSEN, J. P. (Eds.). *Organizing Organizations*. Bergen: Fagbokforlaget, 1998. p. 13-43.

BUSUIOC, E. M.; LODGE, M. The reputational basis of public accountability. *Governance*, v. 29, n. 2, p. 247-263, 2016.

BUSUIOC, M. *The accountability of European agencies. Legal provisions and Ongoing Practices*. Delft: Eburon, 2010.

BUSUIOC, M. *European agencies: law and practices of accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BUSUIOC, M.; CURTIN, D.; GROENLEER, M. Agency growth between autonomy and accountability: the European Police Office as a "living institution". *Journal of European Public Policy*, v. 18, n. 6, p. 848-867, 2011.

BUSUIOC, M.; GROENLEER, M.; TRONDAL, J. *The agency phenomenon in the European Union: emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester: Manchester University Press, 2012.

CARAMANI, D. *The nationalization of politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARPENTER, D. P. *The forging of bureaucratic autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

CARRUBBA, C. J.; CLARK, T. S. Rule creation in a political hierarchy. *American Political Science Review*, v. 106, n. 3, p. 622-643, 2012.

CHAMON, M. Agencification in the United States and Germany and what the EU might learn from it. *German Law Journal*, v. 17, n. 2, p. 119-152, 2016.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. Regulatory agencies. The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance*, v. 20, p. 499-520, 2005.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (Eds.). *The Ashgate Research Companion to accountability and Welfare State reforms in Europe*. Aldershot: Ashgate, 2016.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. *Leadership and ambiguity: the American College President*. 2. ed. Cambridge MA: Harvard Business Press, 1986 .

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.

COMMITTEE OF INDEPENDENT EXPERTS. FIRST REPORT ON ALLEGATIONS REGARDING FRAUD, MISMANAGEMENT AND NEPOTISM IN THE EUROPEAN COMMISSION, 15 March. 1999. Disponível em: <[http:// www.europarl.europa.eu/experts/9\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/9_en.htm)>. Acesso em: 17 de março de 1999.

CONNOLLY, W. E. *Politics and ambiguity*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

CONSIDINE, M. The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services. *Governance*, v. 15, n. 1, p. 21-40, 2002.



COOPER, I. The politicization of interparliamentary relations in the EU: constructing and contesting the "Article 13 Conference" on economic governance. *Comparative European Politics*, v. 14, n. 2, p. 196-214, 2016.

COSTA, O. *et al.* (Eds.). The diffusion of democracy—emerging forms and norms of democratic control in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 10, n. 2, Special Issue, 2003.

CRICK, B. *In defence of politics*. Harmondsworth: Penguin Books, 1982/1962.

CROUCH, C. *The strange non-death of neo-liberalism*. Cambridge: Polity, 2011.

CROZIER, M. J.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.

CURTIN, D. Holding (quasi-)autonomous EU administrative actors to public account. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 523-541, 2007.

CURTIN, D.; EGEBERG, M. (Eds.). Towards a new executive order in Europe? *West European Politics*, v. 31, n. 4 Special Issue, 2008.

CURTIN, D.; MAIR, P.; PAPADOPOULOS, Y. Positioning accountability in European governance: an introduction. *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 929-45, 2010.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 2nd ed. 1992, Oxford: Basil Blackwell, 1963.

DAHL, R. A. *Who governs*. Democracy and power in an American city. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.

DAHL, R. A. *After the revolution*. Authority in a good society. New Haven, CT: Yale University Press, 1970.

DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

DAHL, R. A. Thinking about democratic constitutions: conclusions from democratic experience. *NOMOS*, v. 38, p. 175-206, 1996.

DAHL, R. A. *On democracy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

DAHL, R. A.; Lindblom, C. E. *Politics, economics, and welfare*. paperback ed. New York: Harper Torchbooks, 1963/1953.

DAHLSTRÖM, C.; PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *Steering from the centre*. Strengthening political control in Western democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

DAHRENDORF, R. *The modern social conflict*. An essay on the politics of liberty. London: Weidenfeld and Nicolson, 1998.

DAWSON, M. The Euro crisis and its transformation of EU law and politics. In *The Governance Report 2015*. Hertie School of Governance: 41-68. Oxford: Oxford University Press, 2015.

DAY, P.; KLEIN, R. *Accountabilities: five public services*. London: Tavistock, 1987.

DE BEAUVOIR, S. *The ethics of ambiguity*. Secaucus, NJ: Citadel Press, 1972/1947.

DEHOUSSE, R. The new supranationalism. Centre d'études européennes Sciences Po Paris. Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference, Montreal, 26 August –9, 2015.

DEUTSCH, K. W. *The nerves of government*. Models of political communication and control. paperback ed. New York: Free Press, 1966/1963.

DEWEY, J. *The public and its problems*. Denver. CO: Allan Swallow, 1927.

DIEM25. *A manifesto for democratising Europe*. Democracy in Europe Movement 2025. 2016. Disponível em: <<http://diem25.org>>. Acesso em: 2 de outubro de 2016.

DOGAN, M. Erosion of confidence in thirty European democracies. *Comparative Sociology*, v. 4, n. 1-2, p. 11-53, 2005.

DUBNICK, M. J. Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms. *Public Performance and Management Review*, v. 28, n. 3, p. 376-417, 2005.

DUBNICK, M. J. Move over Daniel: we need some "accountability space." *Administration and Society*, v. 43, p. 704-16, 2011.

EASTON, D. A reassessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, v. 5, n. 4, p. 435-57, 1975.

EGERBERG, M. An organizational approach to European integration: outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, v. 43, n. 2, p. 199-219, 2004.

EGERBERG, M. (Ed.). *Multilevel union administration*. The transformation of executive politics in Europe. London: Palgrave Macmillan, 2006.

EGERBERG, M. Towards an organizational theory of international integration. In: RONESS, P. G.; SAETREN, H. (Eds.). *Change and continuity in public sector organizations*. Bergen: Fagbokforlaget, 2009.

EGERBERG, M.; TRONDAL, J. EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control. *Journal of European Public Policy*, v. 18, n. 6, p. 868-887, 2011.

EGERBERG, M.; TRONDAL, J. Agentification of the European Union administration. Connecting the dots. Oslo: TARN WP Series No. 1 and ARENA WP Series No. 3, 2016.

EGEBERG, M.; TRONDAL, J.; VESTLUND, N. M. The quest for order. Unravelling the relationship between the European Commission and the European Union agencies. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 5, p. 609-629, 2015.

EISENSTADT, S. N. The order-maintaining and order-transforming dimensions of culture. In: EISENSTADT, S. N. *Power, trust and meaning*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1995. p. 306-327.

EISENSTADT, S.; ROKKAN, S. (Eds.). *Building States and nations*. Beverly Hills, CA: Sage, 1973/1974. Vols I and II.

ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. paperback ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

ELIAS, N. *The civilizing process. State formation and civilization*. Oxford: Basil Blackwell, 1982/1939.

ELKIN, S. L.; SOLTAN, K. E. (Eds.). *Citizens competence and democratic institutions*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1999.

ERIKSEN, E. O. Conclusion. From reflexive interaction to deliberative supranationalism? In: ERIKSEN, E. O. (Ed.). *Making the European polity*. Reflexive Integration in the EU. Abingdon: Routledge, 2005. p. 253-270.

ERIKSEN, E. O.; FOSSUM, J. E. (Eds.). *Det norske paradoks*. Om Norges forhold til den Europeiske Union. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

ERIKSEN, E. O.; FOSSUM, J. E.; MENÉNDEZ, A. (Eds.). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge, 2014.

ERIKSSON, A. *MEPs explore new ways to monitor EU commissioners*. Brussels, 2016. Disponível em: <<https://euobserver.com/institutional/134442>>. Acesso em: 21 de julho de 2016.

ETZIONI, A. *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964.

EURACTIVE. *Schäuble advocates separate Eurozone parliament*. 28 January, 2014. Disponível em: <<http://www.euroactive.com/section/future-en/news/schauble-advocates-separate-eurozone-parliament>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2014.

EUROPEAN COMMISSION. *From the single cct to maastricht and beyond: the means to match our ambitions*. Brussels: COM(92) final, 1992.

EUROPEAN COMMISSION. *European governance*. A white paper. Brussels: COM(428) final, 2001.

EUROPEAN COMMISSION. *The spiritual and cultural dimension of Europe*. Reflection Group. Directorate-General for Research EUR 21360. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. *Europe 2020*. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels 3.3: COM(2020) final, 2010.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Work Program 2016. No time for business as usual. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strasbourg: COM(610) final, 27 de outubro de 2015.

EUROPEAN COUNCIL. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Brussels: T/SCG/en, 2012.

EVERSON, M.; JOERGES, C. Reconfiguring the politics–law relationship in the integration project through conflicts–law constitutionalism. *European Law Journal*, v. 18, n. 5, p. 644-666, 2012.

FABBRINI, S. *After the Euro crisis: a new paradigm on the integration of Europe*. Oslo: ARENA Working Paper, 05/2014. Disponível em:

<<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp5-14.xml>>. Acesso em: 2 de outubro de 2016.

FABBRINI, S. *Which European Union? Europe after the Euro-crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FABBRINI, S. The constitutional conundrum of the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 1, p. 84-100, 2016.

FELDMAN, M. S.; MARCH, J. G. Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, p. 171-186, 1981.

FERGUSON, Y. H.; MANSBACH, R. W. *Politics. Authority, identities and change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1996.

FESTINGER, L. *A Theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press. 1957.

FIMREITE, A. L. *et al. Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. ed. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

FISHER, E. The European Union in the age of accountability. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 24, n. 3, p. 495-515, 2004.

FLIEGSTEIN, N.; POLYAKOVA, A.; SANDHOLTZ, W. European integration, nationalism and European identity. *Journal of Common Market Studies*, v. 50, p. 106-122, 2012.

FLINDERS, M. Daring to be a Daniel: the pathology of politicized accountability in monitory democracy. *Administration and Society*, v. 43, n. 5, p. 595-619, 2011.

FOSSUM, J. E. *Democracy and legitimacy in the EU: challenges and options*. Rome: Instituto Affari Internazionali working papers, 16 January 2016a.

FOSSUM, J. E. *Democratic federalization*. Oslo: ARENA manuscript, 2016b.

FOSSUM, J. E.; MENÉNDEZ, A. J. *The Constitution's gift: a constitutional theory for a democratic European Union*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2011.

FRAZER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to a critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge MA: MIT Press, 1992. p. 109-142.

FREEMAN, G. P. Politics and mass immigration. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Contextual Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 636-648.

FREY-WOUTERS, E. The progress of European integration. *World Politics*, v. 17, n. 3, p. 460-477, 1965.

FRIEDRICH, C. J. *The new belief in the common man*. Brattleboro, VT: Vermont Publishing Company, 1942.

FRIEDRICH, C. J. *Constitutional government and democracy: theory and practice in Europe and America*. revised ed. Boston, MA: Ginn and Company, 1950.

FUKUYAMA, F. *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

FUNG, A. Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 73-103, 2001.

FURNHAM, A.; MARKS, J. Tolerance of ambiguity: a review of recent literature. *Psychology*, v. 4, n. 9, p. 717-728, 2013.

GAILMARD, S. Accountability and principal-agent theory. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 90-105.

GALSTON, W.A. Realism in political theory. *European Journal of Political Theory*, v. 9, n. 4, p. 385-411, 2010.

GAMSON, W. A. *Power and discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press, 1968.

GAUS, J. M. Trends in the theory of public administration. *Public Administration Review*, v. 10, n. 3, p. 161-168, 1950.

GILMOUR, R. S.; JENSEN, L. S. Reinventing government accountability: public functions, privatization, and the meaning of "state action." *Public Administration Review*, v. 58, n. 3, p. 247-258, 1998.

GOLDONI, M. Two internal critiques of political constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, v. 10, n. 4, p. 926-949, 2012.

GOODIN, R. E. *Political Theory and public policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1982.

GOODIN, R.E. Enfranchising all affected interests, and its alternatives. *Philosophy and Public Affairs*, v. 35, n. 1, p. 40-68, 2007.

GOODIN, R. E. *Innovating democracy*. Democratic theory and practice after the deliberative turn. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOODIN, R.E. *Reasons for reason-giving*. Manuscript. Canberra: School of Philosophy, Australian National University, 2016.

GORMLEY JR., W. T.; WEIMER, D. L. *Organizational Report Cards*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.



GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

GUSTAVSSON, S.; KARLSSON, C.; PERSSON, T. (Eds.). *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge, 2009.

HAAS, E. B. The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950–1957. 2. ed. Stanford, CA: Stanford University Press, 1968/1958.

HABERMAS, J. Between facts and norms. Cambridge, MA: MIT Press, 1996a.

HABERMAS, J. The European nation state. Its achievements and its limitations. On the past and future of sovereignty and citizenship. *Ratio Juris*, v. 9, n. 2, p. 125-37, 1996b.

HABERMAS, J. The European nation-state: on the past and future of sovereignty and citizenship. In: CRONIN, C.; GREIFF, P. (Eds.). *The inclusion of the other*. Cambridge, MA: MIT Press, 1998. p. 105-127.

HABERMAS, J. Constitutional democracy. A paradoxical union of contradictory principles? *Political Theory*, v. 29, n. 6, p. 766-781, 2001.

HALACHMI, A. Accountability overload. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 560–573.

HALL, J. A. The politics of modernity. In: ENGELSTAD, F.; ØSTERUD, Ø (Eds.). *Power and democracy*. Critical interventions. Aldershot: Ashgate, 2004. p. 131-150.

HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. *The federalist papers*. New York: Pocket Books, Simon and Schuster, 1964/1787.

HANSON, R. L. Democracy. In: BALL, T.; FARR, J.; HANSON, R. L. (Eds.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 68-89.

HARLOW, C.; RAWLINGS, R. Promoting accountability in multilevel governance: a network approach. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 542-62, 2007.

HARMON, M. M. *Responsibility as paradox*. A critique of rational discourse on government. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

HAY, C.; STOKER, G. Revitalising politics: have we lost the plot? *Representation*, v. 45, n. 3, p. 225-36, 2009.

HEATER, D. *The idea of European unity*. Leicester: Leicester University Press, 1992.

HEIDER, F. *The psychology of interpersonal relations*. New York: John Wiley, 1958.

HELD, D. Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective. *Government and opposition*, v. 39, n.2, p. 364-91, 2004.

HILLION, C. Accession and withdrawal in the law of the European Union. In: ARNULL, A.; CHALMERS, D. (Eds.). *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 126-152.

HIRSCHL, R. The political origins of the New Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 11, n. 1, p. 71-108, 2004.

HOBOLT, S. B. Citizens' satisfaction with democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 50, p. 88-105, 2012.

HOBBSAWM, E. J. *Nation and nationalism since 1780*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B. (Eds.). *Good government. The relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

HOOD, C. The garbage can model of organization: describing a condition or a prescriptive design principle? In: EGEBERG, M.; LÆGREID, P. (Eds.). *Organizing political institutions*. Oslo: Scandinavian University Press, 1999. p. 59-78.

HOOD, C. Accountability and blame-avoidance. In: Bovens, M.; Goodin, R. E.; Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 603-616.

HOOGHE, L.; MARKS, G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2001.

HOOGHE, L.; MARKS, G. A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 1, p. 1-23, 2009.

HUBER, J.; SHIPAN, C. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

HUTCHINGS, V. L. *Public opinion and democratic accountability: how Citizens learn about politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

ISIKSEL, T. Citizens of a new agora: postnational citizenship and international economic institutions. In: MAAS, W. (Ed.). *Multilevel citizenship*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013. p. 184-202, 261-271.

JACHTENFUCHS, M.; DIEZ, T.; JUNG, S. Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 4, p. 409-455, 1998.

JENSON, J. The European Union's citizenship regime. Creating norms and building practices. *Comparative European Politics*, v. 5, p. 53-69, 2007.

JOERGES, C. Rechtsstaat and social Europe: how a classical tension resurfaces in the European integration process. *Comparative Sociology*, v. 9, p. 65-85, 2010.

JOINT COMMUNIQUÉ. Charting the way ahead. An EU founding member's initiative on strengthening cohesion in the European Union, September 2, 2016. Disponível em: <[http://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/communicat/2016/02/joint-communique-charting-the-way.html](http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/communicat/2016/02/joint-communique-charting-the-way.html)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2016.

JONES, E. Identity and solidarity. In: JONES, E.; MENON, A.; WEATHERILL, S. (Eds.). *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 690-702.

KAISER, W. Clash of cultures: two milieus in the European Union's "A New Narrative for Europe" project. *Journal of Contemporary European Studies*, v. 23, n. 2, p. 364-377, 2015.

KARSTEN, N. Scrutinize me, please! The drivers, manifestations and implications of accountability-seeking behaviour. *Public Administration*, v. 93, n. 3, p. 684-699, 2015.

KEANE, J. *The life and death of democracy*. London: Simon and Schuster, 2009.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Accountable networks. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 242-257.

KLINGER, D. E.; NALBANDIAN, J.; ROMZEK, B. S. Politics, administration, and markets. Conflicting expectations and accountability. *American Review of Public Administration*, v. 32, n. 2, p. 117-144, 2001.

KLOSKO, G. Political obligation. In: KLOSKO, G. (Ed.). *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 712-724.

KOHLER-KOCH, B. *European governance and system integration*. Mannheim: European Governance papers, 2005. Disponível em: <[http://www.edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2453/pdf/egg\\_connex\\_C\\_05\\_01.pdf](http://www.edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2453/pdf/egg_connex_C_05_01.pdf)>. Acesso em: 16 de novembro de 2006.

KOHLER-KOCH, B.; RITTBERGER, B. (Eds.). *Debating the democratic legitimacy of the European Union*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2007.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability. ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

KRATOCHWIL, F. Has the "Rule of law" become a "rule of lawyers"? In: PALOMBELLA, G.; WALKER, N. (Eds.). *Relocating the Rule of Law*. Oxford and Portland, OR: Hart Publishing, 2009. p. 171-196.

KRÖGER, S.; BELLAMY, R. Beyond the constraining dissensus: the role of national parliaments in domesticating and normalising the politicization of European integration. *Comparative European Politics*, v. 14, n. 2, p. 131-153, 2016.

KUMM, M. Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review. *European Journal of International Law*, v. 18, n. 2, p. 1-32, 2007.

LÆGREID, P. Accountability and the New Public Management. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 324-338.

LÆGREID, P.; NEBY, J. P. GAMING, accountability and trust: DRGs and activity- based funding in Norway. *Financial Accountability and Management*, v. 32, n. 1, p. 57-79, 2016.

LÆGREID, P.; OLSEN, J. P. Top civil servants in Norway: key players— on different teams. In: SULEIMAN, E. (Ed.). *Bureaucracy and policy making*. New York: Holmes and Meier, 1984. p. 206-241.

LÆGREID, P.; VERHOEST, K. *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance*. London: Palgrave MacMillan, 2010.

LAFFAN, B. Auditing and accountability in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 10, n. 5, p. 762-777, 2003.

LANDAU, M. Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, v. 29, n. 4, p. 346-358, 1969.

LANGO, P.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepar- tementets ansvar for samfunnssikkerheten. In: FIMREITE, A. L.; LANGO, P.; LÆGREID, P.; RYKKJA, H. (Eds.). *Organisering av samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. ed. Oslo: Universitetsforlaget, 2014. p. 60-76.

LEAZES Jr., F. J. *Accountability and the business State*. The structure of federal corpor- ations. New York: Praeger, 1987.

LEFKOFRIDI, Z.; SCHMITTER, P. C. Transcending or descending? European integration in times of crisis. *European Political Science Review*, v. 7, n. 1, p. 3-22, 2015.

LERNER, J. S.; TETLOCK, P. E. Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, v. 25, n. 2, p. 255-275, 1999.

LEUFFEN, D.; RITTBERGER, B.; SCHIMMELFENNIG, P. *Differentiated integration*. Explaining variance in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

LEWIN, L. *Democratic accountability*. Why choice in politics is both possible and necessary. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

LINDBLOM, C. E. *The intelligence of democracy*. New York: Free Press, 1965.

LIPSET, S. M. *Political man. The social basis of politics*. Garden City, NY: Doubleday, Anchor Books, 1963.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Eds.). *Party systems and voters alignments*. New York: Free Press, 1967. p. 1-24.

LIPSET, S. M.; WOLIN, S. S. (Eds.). *The Berkeley Student Revolt: facts and interpretations*. Garden City, NY: Doubleday, Anchor Books, 1965.

LOMI, A.; HARRISON, J. R. (Eds.). *The Garbage Can Model of Organizational Choice: looking forward at forty*. Research in the Sociology of Organizations 36. Also Bingley: Emerald Books, 2012.

LORD, C.; POLLAK, J. Representation and accountability: communicating tubes? *Western European Politics*, v. 33, n. 5, p. 968-988, 2010.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. *Journal of Economics, Law and Organization*, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 291-307, 2000.

MACINTYRE, A. *Whose justice? Which rationality?* Notre Dame, In: University of Notre Dame Press, 1998.

MAGNETTE, P. Towards "accountable independence"? Parliamentary controls of the European Central Bank and the rise of a new democratic model. *European Law Journal*, v. 6, n. 4, p. 326-340, 2000.

MAIR, P. Political opposition and the European Union. *Government and Opposition*, v. 42, n. 2, p. 1-17, 2007.

MAJONE, G. Europe's "democratic deficit": the question of standards. *European Law Journal*, v. 4, n. 1, p. 5-28, 1998.

MAJONE, G. From regulatory state to a democratic default. *Journal of Common Market Studies*, v. 52, n. 6, p. 1216-1223, 2014.

MANNING, M. *Torture and the politics of ambiguity*. 2004. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/torture-and-the-politics-of-ambiguity>>. Acesso em: 21 de agosto de 2012.

MARCH, J. G. Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, n. 4, p. 563-577, 1981.

MARCH, J. G. How we talk and how we act: administrative theory and administrative life. In: SERGIOVANNI, T. J.; CORBALLY, J. E. (Eds.). *Leadership and organizational cultures*. Urbana: University of Illinois Press, 1984. p. 18-35.

MARCH, J. G. Ambiguity and accounting: the elusive link between information and decision making. *Accounting, Organizations, and Society*, v. 12, p. 153-168, 1987.

MARCH, J.G. *A primer of decision making: how decisions happen*. New York: Free Press, 1994.

MARCH, J. G. A learning perspective on the network dynamics of institutional integration. In: EGEBERG, M.; LÆGREID, P. (Eds.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press, 1999. p. 129-155.



MARCH, J. G. *The ambiguities of experience*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

MARCH, J. G. Do the mistakes lie in decision makers or in economics? In: RANGAN, S. (Ed.). *Performance and progress*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 28-37.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The uncertainty of the past. Organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, v. 3, p. 147-171, 1975.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Democratic governance*. New York: Free Press, 1995.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the "New Institutionalism." In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MARCH, J. G.; WEISSINGER-BAYLON, R. (Eds.). *Ambiguity and command*. Organizational perspectives on military decision making. Marshfield: Pitman, 1986.

MATTILA, M.; RAUNIO, T. Drifting further apart: national parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics*, v. 35, n. 3, p. 589-606, 2012.

MENDEZ, C.; BACHTLER, J. Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU cohesion policy "audit explosion." *Journal of European Public Policy*, v. 18, n. 5, p. 746-765, 2011.

MENÉNDEZ, A. J. The existential crisis of the European Union. *German Law Journal*, v. 14, n. 5, p. 453-525, 2013.

MENÉNDEZ, A. J. Editorial: a European Union in constitutional mutation? *European Law Journal*, v. 20, n. 2, p. 127-141, 2014.

MÉNY, Y. Conclusion: a voyage to the unknown. *Journal of Common Market Studies*, v. 50, p. 154-164, 2012.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.

MICHALSEN, D. Grunnlovens nye verdiparagraf §2. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, v. 127, n. 2, p. 206-234, 2014.

MICHELS, A.; MEIJER, A. Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, v. 10, n. 2), p. 165-173, 2008.

MILL, J. S. *On Liberty*. Indianapolis, In: Bobbs-Merrill, 1956/1859.

MILL, J. S. *Considerations on representative government*. South Bend, In: Gateway Editions, 1962/1861.

MILLER, G. J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, v. 8, p. 203-225, 2005.

MOE, T. M. Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 6, p. 213-266, 1990.

MOE, T. M. Politics and the theory of organization. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 7, p. 106-129, 1991.

MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundation of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.

MOLANDER, A.; GRIMEN, H.; ERIKSEN, E. O. Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, v. 29, n. 3, p. 214-230, 2012.

MONCRIEFFE, J. M. Reconceptualizing political accountability. *International Political Science Review*, v. 19, n. 4, p. 387-406, 1998.

MORAVCSIK, A. Is there a "democratic deficit" in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

MOUFFE, C. Democratic citizenship and the political community. In: MOUFFE, C. *The Return of the political*. London: Verso, 2005. p. 60-73.

MULGAN, R. "Accountability": an ever-expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

NÄSTRÖM, S. The challenge of the all-affected principle. *Political Studies*, v. 59, p. 116-134, 2011.

NIELSEN, N. *TTIP investor court illegal, say German judges*. 2016a. Disponível em: <<https://euobserver.com/economic/132142>>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

NIELSEN, N. *EU defends TTIP investor court after German backlash*. Disponível em: <[https:// euobserver.com/economic/132295](https://euobserver.com/economic/132295)>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2016.

Nou 2003, 19, Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen (1998–2003).

Nou 2012, 2, Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. NOU 2012, 14, Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

OLSEN, J. P. The process of interpreting organizational history. In: MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 1976. p. 338-350.

OLSEN, J. P. *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget, 1978.

OLSEN, J. P. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons, 1990.

OLSEN, J. P. Political science and organization theory. Parallel agendas but mutual disregard. In: CZADA, R. M.; WINDHOFF-HÉRITIER, A. (Eds.). *Political choice: institutions, rules and the limits of rationality*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1991. p. 87-119.

OLSEN, J. P. Coping with conflicts at constitutional moments. *Industrial and Corporate Change*, v. 12, p. 815-842, 2003.

OLSEN, J. P. *Europe in search of political order*. An institutional perspective on unity/diversity, citizen/their helpers, democratic design/historical drift, and the co-existence of orders. Oxford: Oxford University Press, 2007.

OLSEN, J. P. Explorations in institutions and logics of appropriateness. An introductory essay. In: MARCH, J. G. *Explorations in organizations*. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2008. p. 191-202.

OLSEN, J. P. Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, v. 1, n. 1, p. 3-32, 2009a. Reprinted in Ingraham, P. W.; Pierre, J. (Eds.). *Comparative administrative change and reform: lessons learned*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2010. p. 15-47.

OLSEN, J. P. Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change. *West European Politics*, v. 32, n. 3, p. 439-465, 2009b.

OLSEN, J. P. *Governing through institution building*. Institutional Theory and recent European experiments in democratic organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.

OLSEN, J. P. The institutional basis of democratic accountability. *West European Politics*, v. 36, n. 3, p. 447-473, 2013.

OLSEN, J. P. *Folkestyrets varige spenninger*. Oslo: Universitetsforlaget, 2014a.

OLSEN, J. P. Accountability and ambiguity. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014b. p. 106-123.

OLSEN, J. P. Democratic order, autonomy and accountability. *Governance*, v. 28, n. 4, p. 425-440, 2015a.

OLSEN, J. P. Et demokratiprojekt? Grunnlovsjubileet og folkestyrets organisator- iske basis. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, v. 31, n. 2, p. 83-117, 2015b.

OLSEN, J. P. Democratic accountability and the terms of political order. *European Political Science Review*, 2016. doi:10.1017/S1755773916000084

ORATOR, A. *Agencification by stealth*: on the eroding constitutional bases to access the establishment and empowerment of EU agencies. Oslo: TARN Workshop, Arena, 31 January 2016.

ORBUCH, T. L. People's accounts count: the sociology of accounts. *Annual Review of Sociology*, v. 23, p 455-478, 1997.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. *The search for American political development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

OSBORNE, F.; GAEBLER, T. *Reinventing government*. Reading, MA: Addison- Wesley, 1992.

ØSTERUD, Ø.; ENGELSTAD, T.; SELLE, P. *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal, 2003.

PAGE, B.I. The theory of political ambiguity. *American Political Science Review*, v. 70, n. 3, p. 742-752, 1976.

PAPADOPOULOS, Y. Accountability and multi-level governance: more accountability. Less democracy? *West European Politics*, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, 2010.

PAPADOPOULOS, Y. *Democracy in crisis?* Politics, governance and policy. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013.

PERRY, M. J. *Morality, politics and law*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. 2. d. London: Sage, 2012.

PHILP, M. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, v. 57, p. 28-53, 2009.

PHILP, M. What is to be done? Political theory and theoretical realism. *European Journal of Political Theory*, v. 9, n. 4, p. 466-484, 2010.

PIERRE, J. Reinventing governance, reinventing democracy. *Policy and Politics*, v. 37, p. 591-609, 2009.

PITKIN, H.F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972/1967.

POLLITT, C. Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 25-44, 2006.

POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

POLLITT, C.; SUMMA, H. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. *Public Administration*, v. 75 (Summer), p. 313-336, 1997.

PORTER-O'GRADY, T.; HAWKINS, M. A.; PARKER, M. L. *Whole-systems shared governance: architecture for integration*. Gaithersburg MD: Aspen Publishers, 1997.

POWER, M. *The audit explosion*. London: Demos, 1994.

PREUSS, U. K. Prospects of a constitution of Europe. *Constellations*, v. 3, n. 2, p. 209-224, 1996.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, A. T.; MANIN, B. (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RANDMA-LIIV, T.; KICKERT, W. The impact of the fiscal crisis on public administration reforms: comparison of 14 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1129737>>. Acesso em: 11 de abril de 2016.

RASMUSSEN, M. The origins of a legal revolution. The early history of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*, v. 14, n. 2, p. 77-98, 2008.

REICHBORN-KJENNERUD, K. Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway. *Public Administration*, v. 91, n. 3, p. 680-695, 2013.

RESODIHARDJO, S. L.; CARROLL, B. J.; VAN EIJK, C. J. A.; MARIS, S. Why traditional responses to blame games fail: the importance of context,

rituals, and sub-blame games in the face of raves gone wrong. *Public Administration*, v. 94, n. 2, p. 350-363, 2016.

RICHTER, M. *The history of political and social concepts*. A critical introduction. New York and Oxford: Oxford University Press, 1995.

ROBERTS, A. *Four crises of American democracy: representation, mastery, discipline, anticipation*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ROCCAS, S. *et al.*. Toward a unifying model of identification with groups: integrating theoretical perspectives. *Personality and Social Psychology Review*, v. 12, n. 3, p. 280-306, 2008.

ROKKAN, S. Norway: numerical democracy and corporate pluralism. In: DAHL, R. A. (Ed.). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1966. p. 70-115.

ROKKAN, S. *State formation, nation-building and mass politics in Europe*. The Theory of Stein Rokkan (edited by P. Flora with S. Kuhnle and D. Urwin). Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROKKAN, S.; URWIN, D. *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage, 1983.

ROMZEK, B. S. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, v. 66, p. 21-44, 2000.

ROSE, R. *Representing Europeans: a pragmatic approach*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

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

RUBENSTEIN, J. Accountability in an unequal world. *Journal of Politics*, v. 69, n. 3, p. 616-632, 2007.



RUDOLPH, T. J. Institutional context and the assignment of political responsibility. *Journal of Politics*, v. 65, n. 1, p. 190-215, 2003.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. (Eds.). *Experimentalist governance in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SAINT-MARTIN, D. *Building the New Managerialist State*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SAINT-MARTIN, D. How the reinventing government movement in public administration was exported from the US to other countries. *International Journal of Public Administration*, v. 24, n. 6, p. 573-604, 2001.

SARTORI, G. *The Theory of Democracy revisited*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987.

SAWARD, M. The representative claim. *Contemporary Political Theory*, v. 5, p. 297-318, 2006.

SCHARPF, F. W. *Governing in Europe*. Effective and democratic. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHARPF, F. W. The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a "social market economy." *Socio-Economic Review*, v. 8, p. 211-50, 2010.

SCHARPF, F. W. After the crash: a perspective on multilevel European democracy. *European Law Journal*, v. 21, n. 3, p. 384-405, 2015.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehard, and Winston, 1960.

SCHILLEMANS, T. Accountability in the shadow of hierarchy: the horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, v. 8, n. 2, p. 179-195, 2008.

SCHILLEMANS, T. Moving beyond the clash of interests. On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2013.

SCHILLEMANS, T.; BUSUIOC, M. Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 191-215, 2014.

SCHIMMELFENNIG, F. What's the news in "New Intergovernmentalism"? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter. *Journal of Common Market Studies*, v. 53, n. 4 p. 723-730, 2015.

SCHMIDT, V. A. *Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SCHMIDT, V. A. *The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SCHMITT, C. *The concept of the political*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1976/1927.

SCHMITTER, P. C. If the nation-state were to wither away in Europe, what might replace it? In: GUSTAVSSON, S.; LEWIN, L. (Eds.). *The future of the Nation-State*. London: Routledge, 1996. p. 211-244.

SCHMITTER, P. C. *How to democratize the European Union ... and why Bother?* Lanham: Rowman and Littlefield, 2000.

SCHMITTER, P. C. Politics as a science (aka Politology). 2016. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Politics-as-a-science.pdf>>. Acesso em: 25 de outubro de 2016.

SCHMITTER, P. C.; Lefkofridi, Z. Neo-functionalism as a theory of disintegration. *Chinese Political Science Review*, 2016. doi: 10.1007/s41111-016-0012-4

SEARLE, J. R. *The construction of social reality*. London: Penguin, 1995.

SEJERSTED, F. *Sosialdemokratiets tidsalder*. Norge og Sverige i det 20. århundre. Oslo: Pax., 2005

SEJERSTED, F. Det elastiske panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014. In: HOLMØYVIK, E. (Ed.). *Tolkingar av Grunnlova*. Om forfatningsutviklinga 1814–2014. Oslo: Pax Forlag, 2013. p. 35-109.

SEJERSTED, F. Ny paragraf, gammel regel. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, v. 127, n. 2, p. 235-267, 2014.

SELLE, P.; ØSTERUD, Ø. The eroding of representative democracy in Norway. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 4, p. 551-568, 2006.

SELZNICK, P. *Leadership in administration*. A sociological interpretation. New York: Harper and Row, 1957.

SELZNICK, P. *The moral commonwealth*. Social theory and the compromise of community. Berkeley: University of California Press, 1992.

SHAPIRO, M. Law and politics: the problem of boundaries. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 767–774.

SHAPIRO, S. P. Agency theory. *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 263-284, 2005.

SHAW, J. European Union legal studies in crisis? Towards a new dynamic. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 231-253, 1996.

SHEPSLE, K. A. The strategy of ambiguity: uncertainty and electoral competition. *American Political Science Review*, v. 66, n. 2, p. 555-568, 1972.

SHKLAR, J. N. *The faces of injustice*. New Haven, CT: Yale University Press, 1990.

SIMON, H. A. The birth of an organization: the economic cooperation administration. *Public Administration Review*, v. 13, p. 227-236, 1953.

SIMON, H. A. *Administrative behavior*. 2. ed. New York: Free Press, 1957.

SOMEK, A. What is a political union? *German Law Journal*, v. 14, n. 5, p. 561-580, 2013.

SPINELLI GROUP. *A fundamental law of the European Union*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2013.

STONE, B. Administrative accountability in the "Westminster" democracies: towards a new conceptual framework. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 505-526, 1995.

STONE SWEET, A. The juridical coup d'état and the problem of authority. *German Law Journal*, v. 8, p. 915-928, 2007.

STRATHAM, P.; TRENZ, H.-J. *The politicization of Europe*. Contesting the Constitution in the mass media. London: Routledge, 2013.

STREECK, W. *Buying time: the delayed crisis of capitalism*. London: Verso, 2014.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 261-289, 2000.

STRØM, K.; Müller, W. C.; Bergman, T. (Eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

STRØMSNES, K. *Folkets makt*. Medborgerskap, demokrati, deltakelse. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003.

SVARA, J. H. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration and Society*, v. 30, n. 6), p. 676-705, 1999.

SZCZERBIAK, A.; TAGGART, P. *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TEFFER, P. MEPs stake claim to be EU investigators. 2016. Disponível em: <<https://euobserver.com/institutional/133742>>. Acesso em: 9 de junho de 2016.

TETLOCK, P. E. The impact of accountability on judgement and choice: toward a social contingency model. *Advances in Experimental Psychology*, v. 25, p. 331-376, 1992.

THATCHER, M.; STONE SWEET, A. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.

THOMPSON, D. F. *Political ethics and public office*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

TILLY, C. Reflections on the history of European state-making. In: TILLY, C. (Ed.). *The formation of national States in Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975. p. 3-83.

TRANVIK, T.; SELLE, P. *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003.

TRICHET, J.-C. *Improving European democratic accountability: towards an economic and fiscal federation by exception*. 2013. Disponível em: <<http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2013/10/TrichetArticleFinal2.pdf>>. Acesso em: 4 de junho de 2014.

TRONDAL, J. *An emergent European executive order*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

USHERWOOD, S. The shifting focus of opposition to the European Union. *Journal of Contemporary European Research*, v. 9, n. 2, p. 279-296, 2013.

VAN THIEL, S. *et al.* (Eds.). Lessons and recommendations for the practice of agencification. In: VERHOEST, K. *et al.*; (Eds.). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012. p. 413-439.

VAROUFAKIS, Y. The EU no longer serves the people – democracy demands a new beginning. *Guardian*, 5 February, 2016.

VERHEY, L.; BROEKSTEEG, H.; VAN DEN DRIESSCHE, I. (Eds.). *Political accountability in Europe: which way forward. A traditional concept of parliamentary democracy in a EU context*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008.

VERHOEST, K. *et al.*, The study of organizational autonomy: a conceptual overview. *Public Administration and Development*, v. 24, n. 2, p. 101-118, 2004.

VERHOEST, K. *et al.*, (Eds.). *Government agencies. Practices and lessons from 30 countries*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

VIBERT, F. *The rise of the unelected*. Democracy and the new separation of powers. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WALZER, M. The resources of American liberalism: liberalism and the art of separation. *Political Theory*, v. 12, p. 315-330, 1984.

WARLEIGH, A. Towards network democracy. The potential of flexible integration. In: FARRELL, M.; FELLA, S.; NEWMAN, N. (Eds.). *European Integration in the 21st Century. Unity and Diversity*. London: Sage, 2002. p. 101-118.

WARREN, M. E. Democracy. In:Klosko, G. (Ed.). *The Oxford Handbook of the History of Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 517-529.

WATERMAN, R. W.; Meier, K. J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

WEBER, M. Politics as a vocation. In: GERTH, H. H.;WRIGHT MILLS, C. (Eds.). *From Max Weber*. London: Routledge and Kegan Pau, 1970. p. 7-128.

WEBER, M. *Economy and society*. Edited by G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978.

WEHBERG, H. Pacta sunt servanda. *American Journal of International Law*, v. 53, n. 4, p. 775-786, 1959.

WEICK, K. E.; Sutcliffe, K. M.; Obstfeld, D. Organizing and the process of sense-making. *Organization Science*, v. 16, n. 4, p. 409-421, 2005.

WEILER, J. H. H. European neo-constitutionalism: in search of foundations for the European constitutional order. In: BELLAMY, R.; CASTIGLIONE, D. (Eds.). *Constitutionalism in transition: European and theoretical perspectives*. Oxford: Blackwell, 1996. p. 105-121.

WEILER, J. H. H. Europe in crisis—on "political Messianism," "legitimacy" and "the rule of law." *Singapore Journal of Legal Studies*, p. 248-268, dez. 2012.

WHELAN, C. T.; Maître, B. Europeanization of inequality and European reference groups. *Journal of European Social Policy*, v. 19, n. 2, p. 117-130, 2009.

WILDAVSKY, A. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, v. 81, p. 3-22, 1987.

WILLE, A. The European Commission's accountability paradox. In: BOVENS, M.; CURTIN, D.; T HART, P. (Eds.). *The real world of EU accountability*. What Deficit? Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 63-86.

WILLE, A. *The normalization of the European Commission*. Politics and bureaucracy in the EU Executive. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WOLIN, S. S. *Politics and vision*. Continuity and innovation in Western political thought. Boston: Little, Brown, 1960.

WRIGHT, T. The politics of accountability. In: ELLIOT, M.; FELDMAN, D. (Eds.). *The Cambridge Companion to Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 96-115.

ZALAN, E. *EU commission under fire over Barroso bank job*. Brussels. July 11, 2016; Disponível em: <<https://euobserver.com/institutional/134297>>. Acesso em: 12 de julho de 2016.



Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional

SIG, Quadra 6, Lote 800

70610-460 – Brasília-DF

As democracias e as ordens políticas têm convivido com problemas relacionados à desconfiança dos cidadãos em relação às instituições. Esse processo revela um conjunto de ambiguidades, que tornam o entendimento do problema da *accountability* central para a gestão pública contemporânea. Este livro do professor Johan P. Olsen faz uma análise institucional robusta das instituições de *accountability* na União Europeia.

Por um lado, instituições de *accountability* têm se fortalecido, desvelando problemas centrais de performance e de gestão das organizações públicas. Isso é central em uma ordem política democrática, na qual as organizações são responsáveis e responsivas aos cidadãos. De outro lado, estas mesmas instituições de *accountability* desafiam a ordem política, criando instabilidade política.

Olhar para a experiência europeia pode ser muito oportuno para compreendermos os desafios das organizações públicas no mundo contemporâneo, tendo sempre em vista o contexto da democracia e do papel das instituições na consolidação de governos mais eficientes, eficazes e dotados de plena legitimidade democrática.

ISBN 978-85-256-0093-6



9 788525 600936