Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal*

The political foundations of accountability

*Flávio Garcia Cabral***

RESUMO

Trata-se de artigo que possui como objetivo precípuo a abordagem acerca de tema da mais alta relevância: a prestação de contas estatal. Procurar-se-á, inicialmente, compreender sua significação, extraindo seus principais elementos, e verificando-se que, em uma acepção ampla, pode ser considerado termo que possui a mesma carga axiológica do vocábulo anglo-saxão *accountability*. Após esse primeiro momento, observar-se-á quais os regimes e fenômenos políticos que justificam essencialmente a prestação de contas. Nesse aspecto, será analisado, primeiramente, o complexo fenômeno da representação política, seguindo-se, adiante, da

* Artigo recebido em 14 de março de 2014 e aprovado em 3 de julho de 2014. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58740

** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: flaviocabral_@hotmail.com.
Especialista em direito administrativo pela PUC-SP; mestre em direito constitucional e teoria do Estado pela PUC-RJ; mestrando em *derecho de daños* pela Universidad de Girona (Espanha); doutorando em direito administrativo pela PUC-SP; membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/MS; ex-advogado da União; procurador da Fazenda Nacional.

verificação da forma de governo que é capaz de sustentar a *accountability*, distinguindo-se, assim, se a justificativa repousa exclusivamente nos regimes democráticos ou nos republicanos.

PALAVRAS-CHAVE

Accountability — contas — representação — democracia — república

ABSTRACT

This is an article that has as it main objective deal with a theme that has higher relevance: accountability. At first, we will try to understand its significance, drawing its main elements, and verifying that, in a broad sense, it can be considered as a term that has the same axiological load as the Anglo-Saxon word accountability. After this first step, we will observe which regims and political phenomena justify essentially the accountability. In this aspect, it will be analyzed first, the complex phenomenon of political representation, followed, later, by checking the form of government that is able to support accountability, distinguishing, thus, if the justification rests exclusively in democratic or Republican regims.

KEYWORDS

Accountability — acounts — representation — democracy — republic

1. Introdução

Ao se analisar a realidade institucional e política dos governos existentes na atualidade, com um enfoque no aspecto da "boa administração",[1] surge uma série de questões que necessitam de uma reflexão mais detida.

[1] O termo "boa administração" remete, em especial, ao ordenamento jurídico italiano, que prevê na sua Constituição de 1947, no art. 97, que "*I pubblici uffici sono organizati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialitá dell'amministrazione*". Esse bom andamento da administração (*buon andamento dell'amministrazione*), buscado pela organização das repartições públicas, ou simplesmente "boa administração", representa a necessidade de o Estado desenvolver a atividade administrativa da maneira mais congruente, oportuna e adequada aos fins almejados. Sobre a questão, Mello ainda assenta que o princípio da eficiência, previsto na Constituição brasileira de 1988, seria uma faceta do princípio da boa administração de origem italiana, sendo este, contudo, muito mais amplo (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 125).

Em particular na realidade vivida por Estados latino-americanos (vide, de maneira exemplificativa, o "Chavismo" da Venezuela, perpetuado pelo seu atual presidente Nicólas Maduro, ou ainda a Bolívia liderada por seu líder populista Evo Morales), ainda é possível se encontrarem arremedos de Repúblicas democráticas, onde seus líderes, por meio de instrumentos supostamente legais — o direito como instrumento legal de dominação —, sob a invocação retórica de um estado de direito, colocam-se à margem de qualquer forma de controle — ou pelo menos das que se mostram efetivas —, praticando verdadeiras atrocidades à coletividade e dilapidando de forma descabida o patrimônio público, e que acabam se mantendo acobertadas por uma opacidade institucional.

É nesse contexto que se faz relevante e imprescindível uma melhor compreensão sobre o mister do complexo procedimento da prestação de contas pelos governantes. Não é mais plausível se aceitar, em regimes que se julgam não ditatoriais, que haja a prática de atos que estejam cobertos por um véu de segredos e silêncio. A transparência, a publicidade, a motivação, a divulgação das condutas dos administradores estatais devem ser as mais amplas possíveis, permitindo que os administrados fiscalizem aqueles atos.

O entendimento aqui despendido acerca das contas estatais não se restringirá às contas consideradas em um sentido estrito, referindo-se àquelas provenientes de fatores contábeis de receitas e despesas financeiras, mas sim em um sentido amplo, compreendido como todos os atos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções.

Assim, o primeiro ponto a ser abordado consiste na compreensão da prestação de contas, efetuando-se um escrutínio respeitante a sua conceituação e elementos, a fim de esclarecer qual o objeto ora estudado.

Adiante, e figurando como temática mais preciosa a este artigo, procurar-se-á atingir quais seriam os principais pilares que se mostram aptos a sustentar, com robustez e estabilidade suficientes, a exigência da prestação de contas nos mais variados Estados. Nesse aspecto, será vislumbrado, em um primeiro momento, o fenômeno da representação política, partindo-se, em seguida, para algumas breves notas sobre um reducionismo, feito pela maior parte dos pesquisadores, em vincular, única e exclusivamente, a prestação de contas aos regimes democráticos. Desse modo, surge a indagação: a democracia, em um plano teórico, é de fato o único regime político a suportar a prestação de contas?

2. Prestação de contas

A prestação de contas pelo Estado[2] tem sido, em especial nas últimas décadas, compreendida como sinônimo de bons governos, havendo uma crescente valorização nos resultados de seu estudo, embora a pesquisa sobre o tema ainda se encontre rarefeita e, por vezes, superficial.

O entendimento sobre a natureza, ou sobre os requisitos indispensáveis para a existência da prestação de contas governamentais, entre outros aspectos, não tem sido pacífico entre os estudiosos. Em especial no contexto latino-americano, onde o controle sobre a atuação estatal ainda é comumente posto à prova, podendo se verificar a existência de democracias às avessas,[3] o entendimento sobre a prestação de contas tende a ser confuso e mitigado.[4]

Embora os escritos sobre a temática ainda sejam reduzidos na literatura especializada,[5] é possível se extraírem fundamentos primordiais sobre a questão.

Primeiramente, verifica-se a existência de uma celeuma referente à temática, que repousa em uma questão linguística e semântica. A carga axiológica que o termo "prestação de contas" carrega mostra-se variável a depender do idioma utilizado e do conteúdo cultural ali aplicado.

Em regra, a compreensão acerca da prestação de contas remete à internação nacional do termo anglo-saxão *accountability*. Ocorre que essa terminologia alienígena não possui tradução exata para as línguas de origem latina, surgindo daí a mixórdia: como compreender o vocábulo *accountability* em idiomas latinos?

---

2 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já previa em seu art. 15: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". Da mesma forma, se extrai da Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 34, inciso VII, alínea "d", que a "prestação de contas da administração pública, direta e indireta" constitui princípio constitucional sensível.

3 O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: ____. *Democracia, violência e injustiça*: o não estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 356. O autor vislumbra que, entre os representantes da América Latina, somente Uruguai e Costa Rica possuiriam direitos políticos, civis e a presença de controle político razoavelmente vigentes.

4 PERUZZOTTI, Enrique. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. In: CONFERÊNCIA DA XVII ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DAS OLACEFS, 2007, Santo Domingo. p. 2. Disponível em: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-rendicion-de-cuentas-participacion-ciudadana-y-agencias-de-control-en-america-latina.pdf>.

5 Representando os poucos, invoca-se o nome do professor argentino Enrique Peruzzotti.

A importação de vocábulos estrangeiros, em particular em análises jurídicas e políticas comparadas, requer um cuidado especial, sob pena de desvirtuamento do termo. Schedler, a propósito, adverte:

> *En ciencia política comparada, al igual que en la política internacional, hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, que ocurren cuando mandamos a conceptos políticos de viaje. Los conceptos, cuando viajan, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian sus significados.*[6]

É justamente na imprecisão terminológica decorrente do termo *accountability* que se verifica a cisão conceitual do tema. Têm-se, então, doutrinadores como Rodrigues que enxergam o vocábulo, de forma reduzida, como significante de responsabilização política,[7] ou, pelo menos, a capacidade de responsabilizar os governantes pela prestação de contas.[8] Em sentido diverso, há quem tome *accountability* como a prestação de contas de forma voluntária, independente de um terceiro que possa vir a exigi-la.[9] Com entendimento diametralmente oposto, há quem afirme que, ao se referir àquela palavra estrangeira, a prestação de contas deve ser sempre entendida como obrigatória.[10] Há também os que certificam que *accountability* seria o dever de eficiência dos responsáveis pela atividade financeira do Estado.[11] Verifica-se, ainda, sem pretender o esgotamento das variantes semânticas existentes, um conceito mais largo, onde *accountability* envolveria tanto a prestação de contas obrigatória, como a consequente e eventual capacidade de responsabilização dos agentes envolvidos.[12]

---

6 SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencias*, México, v. 3, p. 11, ago. 2004.

7 RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 23.

8 "Considera-se responsabilidade pela prestação de contas como a acepção mais adequada para o termo em inglês" (PEDERIVA, João Henrique. Accountability, constituição e contabilidade. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a. 35, n. 140, p. 18, out./dez. 1998).

9 "*En cambio, accountability connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla*" (OSZLAK, Oscar. ¿Responsabilización o respondibilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2003, Panamá. p. 28).

10 "*Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas*" (Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, op. cit., p. 11).

11 PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 8.

12 UGALDE, Luis Carlos. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, México, n. 4, p. 9, 2002.

Após longa reflexão,[13] pareceu mais acertado, para os fins deste artigo, a invocação de uma conceituação ampla para o entendimento de prestação de contas, coadunando com o termo largo de *accountability*, que pode então ser entendida sob a conjunção de dois vetores que são complementares: de um lado, "*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)*".[14]

Portanto, prestação de contas (ou, aqui, simplesmente *accountability*) se constitui em um procedimento complexo, que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados, tendo, como consequente, a capacidade de sancioná-los quando tenham violado as obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional a qual representam.

O primeiro aspecto, portanto, da prestação de contas repousa no mister dos governantes em informar e justificar a prática de seus atos, o que se denomina *answerability*.[15] Assim, nesse primeiro momento, observa-se a existência de um binômio interativo, onde os agentes públicos precisam informar que atos praticaram, seguido de uma explicação sobre as razões da prática daqueles atos (o que e por quê).

Conquanto possa se extrair, em uma análise superficial, que se está a tratar de uma atitude unilateral dos governantes, o que há — ou deveria haver — na estrutura de informação e justificação dos atos estatais é um diálogo crítico. É um jogo iterativo de perguntas e respostas,[16] onde há uma constante reanálise das respostas dadas anteriormente.

---

[13] Em um primeiro momento, após longa pesquisa, mostrou-se mais acertado, e tecnicamente mais correto, proceder a uma distinção de *accountability* em sentido *lato* e *stricto.* Assim, *accountability lato sensu* corresponderia a uma acepção larga do termo, que abarcaria dois momentos: a prestação de contas e a *accountability stricto sensu*. A prestação de contas consistiria na obrigação dos representantes políticos em informar e justificar os atos por eles praticados, enquanto a *accountability stricto sensu* compreenderia a capacidade de responsabilização, por meio de sanções, dos agentes públicos. Embora essa demarcação tipológica ainda aparente ser mais precisa, para o presente trabalho, tendo em vista que a distinção apresentada ainda não se encontra plenamente madura, optou-se por manter a conceituação tradicionalmente já trazida pela doutrina.

[14] Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, op. cit., p. 12.

[15] Novamente, retorna-se ao problema da importação de termos estrangeiros sem uma prévia contextualização. Alguns autores preferem a utilização, em substituição àquele termo estrangeiro, do neologismo "respondabilidade" (PERUZZOTTI, Enrique. Marco conceptual de la rendición de cuentas. In: CONFERÊNCIA DA REUNIÃO TÉCNICA DA COMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS OLACEFS, 2008, Buenos Aires. p. 3).

[16] Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, op. cit., p. 15.

As informações que são prestadas a quem deve fiscalizar, por vezes — quando não na maioria das vezes —, mostram-se incompletas, imperfeitas, ou até dissimuladas. Sem que haja uma interação entre quem tem o dever de prestar contas (*accountee*) e quem tem o direito (ou dever, quando se tratar de entidades governamentais institucionalizadas para esse fim, a exemplo das Controladorias ou Tribunais de Contas) de recebê-las (*accountor*),[17] ter-se-á um instrumento ineficaz de controle.

Nesse sentido, inclusive, é onde Peruzzotti,[18] de forma externamente diversa da apresentada até então, mas substancialmente semelhante ao que já foi dito, elenca os aspectos da prestação de contas, mencionando que os dois primeiros seriam: a) a prestação de contas de forma externa, entendida como um ato de controle[19] ou supervisão por parte de alguém que não constitua o corpo sujeito à fiscalização; e b) a prestação de contas pressupõe uma interação ou um intercâmbio bidirecional, demandando uma série de respostas.

Seguindo adiante, o segundo elemento que se extrai da prestação de contas é a capacidade de impor sanções aos agentes públicos que agem irregularmente. Corresponde ao terceiro aspecto trazido por Peruzzotti,[20] onde a prestação de contas "*supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones*".

---

[17] BOVENS, Mark. Public accountability. In: *The Oxford handbook of public management*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 184.

[18] Enrique Peruzzotti, Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, op. cit., p. 4.

[19] Já que a semântica e a origem etimológica têm se mostrado até então de suma importância para a compreensão do tema versado, é relevante o esclarecimento sobre o termo "controle", que possui estreita relação com a prestação de contas. Assim, Meirelles aponta que a origem da palavra "controle" remete à França, advindo do vocábulo *contrôle* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 697). Bruno e Schweinheim, por sua vez, acrescentam que o referido termo deriva do latim fiscal medieval, qual seja, "*contra rotulum*", que no francês constitui "*contre-rôle*", e "*la expresión alude a un rollo de papel que era un duplicado del original y se usaba para comprobar la autenticidad de este último. El* contra rotulum, *el* contre role, *era una técnica de trabajo: cotejar o verificar algo com relación a un registro; comprobar, a la luz de lo que dice un 'libro-registro' (el rollo), la veracidad de los asientos realizados em outros registros*" (BRUNO, Norberto; SCHWEINHEIM, Guillermo. *Control del Estado*: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde? Buenos Aires: A.P.O.C., 2006. p. 16-17).

[20] Enrique Peruzzotti, Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, op. cit., p. 4.

Aqui, o termo anglo-saxão invocado, igualmente sem correspondência adequada no português, é *enforcement*,[21] entendido, em linhas gerais, como a imposição do cumprimento da lei, com a utilização da força, se necessário.[22]

Para uma prestação de contas efetiva não basta que os agentes tragam informações sobre seus feitos e suas razões de agir, mas é necessário que sofram também as consequências quando agirem mal ou ainda quando se omitirem de agir quando lhes era obrigatório. A efetividade da fiscalização remete, invariavelmente, à imprescindibilidade da aplicação das sanções a quem descumpre as obrigações impostas.

Sob este aspecto, torna-se interessante a passagem trazida por Behn,[23] onde ele analisa o elemento sancionador da *accountability* do ponto de vista sociológico, sob a ótica de quem está sendo fiscalizado: "*Those whom we want to hold accountable have a clear understanding of what accountability means: Accountability means punishment*".

A figura do *enforcement* também é passível de desconstrução em dois elementos principais. O primeiro consiste na adjudicação da natureza da conduta de quem detinha o poder. Nesse ponto, deve-se verificar o grau de persuasão da justificativa trazida pelos governantes concernente à prática de seus atos, à luz das informações disponíveis e aos padrões médios eleitos em determinada sociedade.[24]

A segunda feição do *enforcement* seria a capacidade sancionatória propriamente considerada. Após a avaliação sobre as justificações trazidas à baila, deve-se analisar a gravidade dos fatos e determinar as punições cabíveis.

Aqui, faz-se necessário recordar dois pontos concernentes às sanções: primeiro, a capacidade de sancionar os agentes públicos que desrespeitam as obrigações que lhes são infundidas não pode ser confundida com punições autoritárias, desmedidas ou desarrazoadas. O segundo ponto que se deve frisar é que as sanções ora tratadas não são necessariamente de natureza penal. É plenamente viável que a punição se dê nas esferas civil, administrativa, penal e política – sem se olvidarem ainda das sanções sociais e morais –, a

---

[21] Neste ponto é que a doutrina costuma distinguir entre *accountability* "forte" e "fraca", assentando que, havendo a dimensão do *enforcemet*, haveria a figura "forte", e, havendo somente *answerability*, estar-se-ia diante do modelo "fraco" (JENKINS, Rob. The role of political institutions in promoting accountability. In: *Performance accountability and combating corruption*. Washington: World Bank Publications, 2007. p. 138).

[22] Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, op. cit., p. 16.

[23] BEHN, Robert D. *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 13.

[24] Rob Jenkins, The role of political institutions in promoting accountability, op. cit., p. 139.

depender da gravidade das irregularidades perpetradas pelo agente, bem como das normas existentes em cada ordenamento jurídico específico.[25]

Após estas breves linhas introdutórias na conceituação da prestação de contas, necessário entender quais seriam então os pilares políticos e institucionais que a sustentam nos mais variados Estados. Senão vejamos.

3. Representação política

A intelecção da prestação de contas estatal, sob um primeiro aspecto, encontra-se atrelada umbilicalmente à ideia de representação política. Conforme assentado por Peruzzotti,[26] "o conceito de prestação de contas está intimamente relacionado com a ideia de governo representativo: refere-se a uma forma especial de vínculo que o poder político estabelece com a cidadania [...]".

O vocábulo "representação", em igual sentido às linhas traçadas sobre o termo "*accountability*", possui um amplo leque de acepções,[27] apresentando, inicialmente, uma grande complexidade e abstração. Assim, a terminologia ora tratada atrai uma série de conceituações, distintas entre si, em especial notando-se a variação linguística existente nos diversos Estados. Deste modo, são louváveis as observações de Pitkin, demonstrando o entendimento que

> A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. Desse modo, o "mapa semântico" das palavras inglesas da família "*represent-*" não corresponde bem ao "mapa semântico" de termos cognatos até mesmo em outros idiomas muito próximos ao inglês. Por exemplo, a língua alemã tem três palavras — *vertreten, darstellen e repräsentieren* — que geralmente são traduzidas

[25] Ao se tratar da *accountability* em termos gerais, está-se sujeito a não poder esclarecer uma série de questões que decorrem de cada sistema jurídico particularizado. É justamente sob este aspecto que Jenkins (id., p. 136) ressalta que a aplicação de modelos gerais de *accountability* deixa vários questionamentos em aberto, pois para se saber que comportamento é considerado apropriado tem-se que analisar cada país, cada esfera de governo ou cada atividade desenvolvida. De igual forma, as normas de *accountability* variam com o passar do tempo.

[26] PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: ____. *Corrupção*: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477.

[27] "Em todas as línguas europeias, o verbo 'representar' e o substantivo 'representação' se aplicam a um universo muito vasto e variado de experiências empíricas" (COTTA, Maurizio. Representação política. In: *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. 2, p. 1102).

> pela palavra inglesa "*represent*". *Darstellen* significa "retratar" ou "colocar algo no lugar de"; *vertreten* significa "atuar como um agente para alguém". O significado de *repräsentieren* é próximo ao de *vertreten*, mas é mais formal e possui conotações mais elevadas (teóricos alemães da política, às vezes, argumentam que meros interesses privados egoístas podem ser *vertreten*, mas o bem comum ou o bem do Estado devem ser *repräsentiert*). Entretanto, o significado de *repräsentieren* não é, de forma alguma, próximo àquele de *darstellen*. Então, para quem fala em inglês o modo pelo qual uma pintura, um pintor ou um ator de palco representam, e o modo pelo qual um agente ou um legislador eleito representam, obviamente, estão ligados ao mesmo conceito. O mesmo não acontece para quem fala em alemão.[28]

Não cumpre ao presente trabalho percorrer todas as plurissignificativas acepções referentes à representação, sendo objeto primeiro somente a análise da representação em seu sentido político.[29] Nesse aspecto, verifica-se a existência de três modelos interpretativos principais referentes à representação política: a) a representação como relação de delegação; b) a representação como relação de confiança; e c) a representação como representatividade sociológica.[30]

A primeira forma de interpretar a representação política, com origens medievais,[31] concebe o representante como um executor privado de iniciativa e de autonomia, das instituições distribuídas pelos representados, figurando muito proximamente a um embaixador, que exerce um mandato.[32]

A segunda tipologia atribui ao representante uma posição de autonomia, supondo que a única orientação a ser seguida seria o interesse dos representados.[33] Há aqui uma relação hipotética de confiança[34] conferida aos

---

[28] PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 16, 2006.

[29] Obviamente existem outras maneiras interpretativas de se estudar a representação, podendo-se mencionar, de sorte exemplificativa, uma clássica divisão tripartida que enxerga a representação sobre três perspectivas: política, jurídica e institucional (URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 196-'97, 2006).

[30] Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1102.

[31] Aratojá afirmava que a representação política constitui uma invenção humana medieval ocidental (ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85, 2002).

[32] Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1102.

[33] Ibid.

[34] "A confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos" (Andrew Arato, Representação, soberania popular e accountability, op. cit., p. 89).

representantes pelos representados. Espera-se que os interesses destes sejam buscados por aqueles.

Por último, o terceiro modelo (denominado de "modelo espelho") preza mais pelo efeito conjuntivo da representação do que pelo papel individualizado de cada representante, criando-se um microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político.[35]

Embora o estudo dos três modelos de representação política considerados se dê, com o escopo evidentemente didático, com a apresentação de suas formas puras, fato é que dificilmente algum Estado os adote nessas medidas, sendo certo que, analisados isoladamente, apura-se um conjunto de falhas em sua estruturação.

Assim, ao se escrutinar o modelo de delegação na sua forma pura, percebe-se uma gama de inconvenientes. Primeiramente, tem-se que a atuação do representante se evidencia de forma irregular e limitada no processo de tomada de decisões, o que se choca com as condições políticas atuais vivenciadas pela maioria esmagadora dos Estados modernos.[36]

Faz-se mister no jogo político atual que os representantes possuam uma flexibilidade maior na tomada de decisões, sendo isso incompatível com uma atuação vinculada. Ademais, observa-se que a atenção dos representados, na gestão da maioria dos negócios públicos e políticos, é muito reduzida, o que tornaria a instrução delegada por demais fluida e inadequada.[37]

De igual sorte, a representação como relação de confiança — também chamada de "fiduciária" — apresenta suas falhas. De início, já se depreende que, conforme ensina Arato,[38] a regra atual[39] não é a confiança, mas sim a

---

35 Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1102.

36 Embora Przeworski aponte que essa forma de representação política se encontra amplamente difundida no meio social, e jornalistas, cidadãos e acadêmicos chegam a encará-la como uma verdade axiomática, Cotta expõe que a maioria das Constituições modernas veda a forma pura do "mandato imperativo", sendo comum somente encontrá-lo nas comunidades internacionais ou em entidades políticas pouco integradas. PRZEWORSKI, Adam. Democracia y representación. *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, Caracas, n. 10, p. 10, fev. 1998; Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1102.

37 Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1103.

38 Andrew Arato, Representação, soberania popular e accountability, op. cit., p. 89.

39 Não só se verifica a desconfiança política na atualidade, mas o fenômeno político também já era observável pelo republicanismo desde suas origens, havendo a criação de diversos controles institucionais para mitigá-la. Assim, "*la desconfianza del poder, especialmente del poder que puede movilizar una coerción abrumadora en su apoyo, es tan vieja como la sociedad humana. Vimos que ya en sus orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales*" (O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 18, out. 2004).

desconfiança nos representantes. E ainda que haja a expectativa de confiança considerada abstratamente, ela costuma se vincular a representantes pessoalmente carismáticos, ou seja, nas lições de Weber,[40] um carisma puramente pessoal do chefe, o que, sob as condições políticas modernas, tende a possuir uma curta duração institucional.

Há ainda que se considerar qual o mote representativo considerado: toda a nação? Somente um Estado? Uma região? Essas indagações costumam desembocar, presentes nos próprios textos constitucionais, no sentido da totalidade da nação.[41] Ocorre que esse entendimento traz consigo implicações empíricas sobre a realidade de sociedades multiculturais e com interesses plúrimos, sendo improvável uma subsunção absoluta entre o interesse dos representados e o que os representantes se propõem a preservar e defender.

Por fim, quanto à terceira interpretação, da representação política "espelho", também conhecida como pictória ou descritiva,[42] a primeira análise a ser realizada consiste na compreensão de quais aspectos da sociedade merecem ser reproduzidos no corpo de representantes. Logo, além dos critérios políticos e ideológicos, é possível se cogitarem ainda os elementos sociais, econômicos, religiosos, culturais, raciais, sexuais, entre tantos outros que compõem uma sociedade plural e particularizada.[43]

Dessa feita, a criação de uma estrutura microfísica representativa da sociedade representada (macrocosmo social) é praticamente impossível, uma vez que, embora seja plausível uma compatibilidade entre os dois primeiros critérios — políticos e ideológicos —, uma identidade entre a totalidade dos demais é por demais improvável. A decorrência natural dessa incompatibilidade geral de aspectos da sociedade é a criação de bandeiras políticas específicas, surgindo daí partidos agrários, operários, feministas etc.[44] Ocorre que, em regra, essas bandeiras, tão bem delimitadas de início, tendem a ser dissolvidas com o passar do tempo, havendo uma confusão entre suas ideologias primordiais e a estrutura que acabam assumindo.

Na análise abstrata dos modelos de representação política considerados na forma pura, percebe-se uma série de inconvenientes que estes carregam atrelados a si. Contudo, um olhar empírico sobre as realidades políticas

---

40 WEBER, Max. *Ciência e política*: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2010. p. 58.

41 Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1103.

42 Andrew Arato, Representação, soberania popular e accountability, op. cit., p. 91.

43 Maurizio Cotta, Representação política, op. cit., p. 1103.

44 Ibid.

existentes demonstra que é improvável a construção de um modelo puro isolado, sendo certo que o que ocorre, tendendo, inclusive, a corrigir as falhas existentes em cada um assistido solitariamente, é a conjunção de elementos dos três modelos de representação mencionados.

Pode-se, portanto, a fim de representar os sistemas políticos existentes de forma descritiva, sintetizar o representante político como um "fiduciário controlado que em algumas de suas características espelha as dos seus eleitores".[45]

As breves e não exaustivas linhas tecidas até então acerca da representação política serviram para demonstrar alguns pilares aptos a sustentar esse complexo fenômeno, sendo útil, para o presente trabalho, um ponto em comum entre os três modelos apresentados, seja na forma pura, seja de forma conjugada: a de que o representante possui como pressuposto lógico-jurídico a escolha pelo representado, e como tal, exerce uma função — independente de qual seja, podendo ser por meio de delegação de delimitadas obrigações, com fins de reproduzir aspectos sociais, ou agir de sorte confiável pelos interesses coletivos —, que, consequentemente, o sujeita a diversos controles por aqueles mesmos representados.

Deve-se compreender e ter como norte que se verifica a existência de uma função quando alguém está investido no dever de satisfazer determinadas finalidades em prol dos interesses de outrem, ou seja, os representantes no exercício de uma função que lhes foi conferida pelos representados estão adstritos àqueles interesses[46] — sem que isso implique uma relação exclusiva de mandato ou qualquer outra interpretação equivocada anteriormente mencionada —, sendo certo que há, em igual medida, o direito dos representados em exigirem o seu irrepreensível cumprimento.

Tratando questões do gênero, de forma clara e objetiva, O'Donnell[47] enxerga na representação, em quaisquer de suas formas, como não poderia deixar de ser, a essência da prestação de contas, informando que "*la representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar*".

---

45 Ibid., p. 1104.

46 Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 72.

47 O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, v. 5, n. 1, p. 14, jan. 1994.

4. República ou democracia?

Como visto, a prestação de contas estatal possui como um dos seus fundamentos a representação política. Contudo, esse fenômeno se constitui como uma qualificadora, essencial, diga-se de passagem, de determinadas formas de governo. Assim, a representação política considerada isoladamente não é o suficiente, do próprio ponto de vista lógico, já que não se pode conceber a representação como "instrumento" abstrato flutuante na existência, sendo necessária sua vinculação à forma de condução estatal, para sustentar o dever dos governantes em prestar contas.

As formas de governo, com suas feições e características próprias, dependem do marco teórico, dentro da teoria geral do Estado, escolhido para o estudo. Conforme aponta Bobbio,[48] as tipologias clássicas referentes às formas de governo são as propostas por Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu.

Tendo em vista que não se propõe aqui redigir lições sobre teoria geral do Estado, seria em vão analisar individualmente cada uma das indigitadas tipologias, o que fugiria do objeto primeiro deste artigo, sendo preferível a invocação das lições de Maquiavel, que foram as que melhor resistiram ao tempo,[49] em conjunto com breves pinceladas sobre alguns pontos trazidos por Montesquieu.

Destarte, Maquiavel trouxe em sua obra uma feliz dicotomia entre as formas de governo, distinguindo-as entre monarquias e repúblicas, afirmando que "todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados".[50] Em sentido próximo, acrescentando, contudo, uma terceira forma de governo, são as lições de Montesquieu, que prescreve que "há três espécies de Governo: o Republicano, o Monárquico e o Despótico".[51]

Deste modo, ambos os autores clássicos trazem no bojo do governo republicano — que é o interessante aqui — duas formas de constituição: a democrática e aristocrática. Logo, "quando, na República, o Povo no seu todo tem o poder soberano, é uma Democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do Povo, chama-se Aristocracia".[52]

---

48 BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. p. 104.

49 Ibid., p. 106.

50 MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. 2. ed. Leme: Edijur, 2010. p. 10.

51 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. *O espírito das leis*: as formas de governo: a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 83.

52 Ibid.

É nessa distinção republicana que por vezes, ao se estudar o instituto da prestação de contas estatal, se encontram estudiosos que trabalham sobre um corte epistemológico por demais reduzido. Explica-se: é comum se verificar em diversos escritos que a fundamentação do controle estatal, em especial por meio da necessidade dos governantes em prestar contas aos administrados, é exclusivamente o regime político democrático.[53]

Observa-se que, em regra, ao se tratar a democracia como fundamento da prestação de contas, não se está proferindo qualquer inverdade ou informação infundada. De fato, o regime que talvez melhor represente o mister da prestação de contas seja realmente o democrático. Contudo, é fato que a maior parte das obras costuma simplificar — se possível — a prestação de contas à democracia, deixando, em certa medida, implícito que não há qualquer outra forma de governo que seja capaz de embasar aquele instrumento de controle.

Uma primeira explicação para esse reducionismo na base da prestação de contas pode justamente remeter à tipologia de formas de governo utilizada. Aristóteles, contrariamente a Montesquieu e Maquiavel, não trazia a República como forma de governo, fazendo uma distinção tríplice, invocando a monarquia ou governo de um, aristocracia ou governo de poucos e democracia ou governo de muitos.[54]

Nesses termos, é inegável que, ao se adotar esse prisma teórico, a democracia seria a única, ou pelo menos a mais provável, forma de governo a comportar um controle sobre o Estado, exigindo, pois, uma prestação de contas.

Contudo, em que pese as insopitáveis lições aristotélicas, conforme anotado inicialmente, a distinção que resistiu ao tempo,[55] por um série de razões que não cabe aqui serem abordadas, foi a de Maquiavel e, em certa medida, de Montesquieu, distinguindo República e Monarquia,[56] donde a primeira ainda se subdivide entre democracia e aristocracia.

---

[53] Em nome de todos que assentam a democracia, sem maiores aprofundamentos ou abstrações, como razão da prestação de contas, cita-se Bruno e Schweinheim: "*Una característica esencial de la democracia como régimen político es la existencia de diversas formas de control de los gobiernos. En definitiva, el control sobre el gobierno es lo que diferencia a la democracia de los regímenes autoritarios o dictatoriales*". Norberto Bruno e Guillermo Schweinheim, *Control del Estado*, op. cit., p. 11.

[54] Norberto Bobbio, *Estado, governo, sociedade*, op. cit., p. 104.

[55] "Na moderna tipologia das formas de Estado, o termo República se contrapõe à monarquia" (MATTEUCCI, Nicola. República. In: *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. 2, p. 1107).

[56] É certo, porém, que essa distinção, embora se sobreponha no tempo à de Aristóteles, vem sendo cada vez mais extenuada com a queda da maior parte dos governos monárquicos, especialmente no período pós-Segunda Guerra, correspondendo cada vez menos à realidade histórica (Norberto Bobbio, *Estado, governo, sociedade*, op. cit., p. 106-107).

Assim, ao se elevar a democracia à condição de fundamento maior da prestação de contas, está-se ou a eleger a tipologia de governo proposta por Aristóteles, ou, ainda que se acate o binômio maquiavélico República/Monarquia, a optar pela subdivisão republicana de maior representatividade nos Estados modernos (democracia) e que, na sua estrutura, evidencia de forma clara o mister prestacional das contas estatais.

Outro suposto motivo — equivocado, a nosso ver — para se tratar da democracia, e não da República, para a questão ora versada, é a confusão feita entre ambas as formas. Conforme rememora Przeworski, durante anos nos Estados Unidos e na França a democracia era caracterizada como "governo representativo" ou mesmo "República".[57] Em igual sentido sempre foi a compreensão dos federalistas, que, ao responder à objeção sobre o funcionamento de uma República em um vasto território, já enxergavam o equívoco entre os termos, chegando a escrever que "não lhes foi difícil, por meio de um equívoco nos termos, transportar para as repúblicas observações unicamente aplicáveis à democracia, que, na realidade, somente pode convir a um povo pouco numeroso, encerrado em território muito circunscrito".[58]

Acerca da impossibilidade de igualar República e Democracia como regimes idênticos, tome-se como exemplo trazido por Cardoso, entre os vários existentes, no que concerne à questão da liberdade, que

> Enquanto, pois a democracia *parte* da suposição imediata da liberdade para todos — garantida pela igualdade política —, como condição suficiente da produção das leis, a república, como se viu, *chega* à posição da liberdade de todos como constituída pelas leis, mobilizando a abstração lógica (ou definicional, no caso antigo) da criação da ordem civil apenas para garantir às convenções gerais, historicamente determinadas, na *forma* de leis, seu estatuto jurídico.[59]

É verdade que a democracia pode ser considerada como a grande representante da forma de governo republicana. No entanto, não menos verdadeira

---

[57] PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia*: límites y posibilidades del autogobierno. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010. p. 37.

[58] HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 85.

[59] CARDOSO, Sérgio. Por que República? Notas sobre o ideário democrático e republicano. In: ____. *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 58.

é a assertiva de que, num plano teórico e ideal,[60] um governo aristocrático também é republicano por natureza, sendo certo que, embora existam diferenças robustas entre democracia e aristocracia, os traços marcantes da República encontram-se existentes em ambos os sistemas.

Logo, nem toda República pode ser considerada democrática. Nesse ponto, salutares são as lições de Cardoso, que, brilhantemente, ao rememorar alguns traços republicanos — e que são algumas das justificações da prestação de contas —, esclarece que República

> [...] remete também à ideia de "governo das leis" (e não de homens), de "império das leis" e mesmo de "estado de direito", expressões que declaram, na sua acepção mais imediata, a prescrição de que os que mandam também obedecem, mesmo nos casos em que a forma de governo não seja democrática e em apenas alguns, ou mesmo um só, ocupam posições de mando e postos de governo.[61]

Oportunamente, esclareça-se, ainda, que não são poucos os autores que enxergam nas democracias representativas a verdadeira essência das aristocracias, já que os "melhores" é que deveriam ocupar a posição de representantes. Com este entendimento, Manin[62] já certificava que a democracia representativa "não foi pensada como uma solução técnica para a impossibilidade da democracia direta em sociedades extensas, mas como forma de gerar um corpo governante superior, em qualidade, ao conjunto do povo — uma aristocracia". Demonstrando, igualmente, o âmago aristocrático nas Repúblicas, são as lições federalistas, que assentam que "o fim de qualquer Constituição que seja é, ou deve ser: primeiro, entregar as rédeas do governo a quem mais sabedoria tiver para discernir o bem público, e mais virtude para dele fazer o objeto dos seus trabalhos [...]".[63]

---

[60] Embora o modelo teoricamente apresentado, com seus moldes bem definidos, se encontre cada vez mais escasso no plano empírico, sendo sua presença ainda atribuída aos antigos, como posto em prática em Esparta, Atenas e Roma (SARMENTO, Aécio Lacerta et al. República aristocrática. In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, 1977. v. 65, p. 194), não se pode desconsiderar sua análise como sistema apto, tal qual a democracia, ainda que em menor medida, a conferir instrumentos de controle estatal.

[61] CARDOSO, Sérgio. Por que República?, op. cit., p. 45-46.

[62] MANIN, Bernard apud MIGUEL, Luis Felipe. Sorteios e representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 72-73, 2000.

[63] Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *O federalista*, op. cit., p. 349.

Logo, são as características republicanas, e não somente as democráticas — que, muitas das vezes, possuem feições tipicamente aristocráticas —, que são capazes, em conjunto com a qualificação do fenômeno da representação política, de sustentar com robustez a imperatividade da prestação de contas pelos governantes aos governados. É justamente na exigência de um governo limitado,[64] onde o que é gerido e tutelado não pertence à pessoa do administrador ou governante, mas sim à coletividade[65] (a clara regressão etimológica ao termo romano da coisa pública, coisa da plebe, ou seja, *res publica*), decorrente do império das leis, características imanentes do conceito de República, que se encontra a formação do controle público, cuja prestação de contas configura pressuposto lógico de todas as formas e instrumentos de controle.

Deve-se, portanto, ao analisar a prestação de contas sob o enfoque democrático, retornar, primeiramente, ao plano anterior, ou seja, ao gênero "República" do qual a democracia é espécie, para se poder compreender, sem qualquer mácula, o verdadeiro porquê daquela obrigação prestacional estatal.

Compreendido que no estudo da prestação das contas estatal, sob um marco teórico específico das formas de governo, o que justifica a obrigatoriedade daquelas é a República, e não, de forma reduzida, exclusivamente a Democracia, cumpre fazer uma ressalva que se mostra válida.

Conforme já afirmado de forma esparsa ao longo do texto, a dicotomia República/Monarquia vem se tornando cada vez mais porosa, e, consequentemente, os termos democracia, aristocracia, tirania, ditadura, entre outros, vêm sendo ressignificados, não sendo mais correto, ou pelo menos prudente, afirmar que determinados regimes são republicanos, democráticos, aristocráticos, tirânicos ou ditatoriais, simplesmente porque assim se intitulam.

Como bem nota Cardoso, ao abordar a obra aristotélica, "o critério do número de governantes, ou da extensão do poder soberano, não permite determinar a verdadeira natureza ou essência destes regimes".[66] A estruturação política, estatal ou governamental moderna não autoriza mais que

---

[64] SALDANHA, Nelson. República. In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, 1977. v. 65, p. 193.

[65] "Como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 71.).

[66] CARDOSO, Sérgio. Que República? Notas sobre a tradição do "governo misto". In: ____. *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 34.

haja um simples enquadramento imediato em molduras tipológicas clássicas,[67] devendo-se primar pelos princípios e características essenciais a cada modelo, independentemente da roupagem que assumam.

Assim, embora o fundamento institucional-político da prestação de contas continue a ser a República, o que é preciso se averiguar na estrutura dos Estados, a fim de evidenciar se ali se encontra a prestação de contas como inerente àquele sistema, são os valores republicanos, determinando uma limitação dos governos (por meio da divisão dos poderes e controles recíprocos — *checks and balances*, por exemplo), a supremacia do interesse público sobre o particular, a outorga de funções aos governantes, entre tantas outras que estruturam e justificam o sistema republicano de governo.

5. Considerações finais

Pelo que foi até então exposto, mostra-se desnecessário, pelo menos aos fins aqui perseguidos, discorrer mais sobre o assunto da prestação de contas. No entanto, alguns breves apontamentos que resumem o texto ainda são cabíveis.

Tendo entendido a prestação de contas (sendo utilizado também o termo *accountability*) como a obrigação dos representantes políticos em informar e justificar a prática dos seus atos, podendo-se sancioná-los pelo eventual descumprimento dos deveres a eles impostos, fez-se necessário buscar a justificação institucional do porquê dessa exigência.

Logrou-se apurar, assim, que os pilares principais que sustentam a prestação de contas pelo Estado são a representação política e a forma de governo republicana. Embora a democracia seja o modelo mais visado e que melhor reproduza os ideais republicanos, sendo, pois, mencionada pela literatura especializada como aspecto fundante da *accountability*, é certo que, em um modelo teórico ideal, seu embasamento é repartido entre as Repúblicas democráticas e aristocráticas. E, ainda que se prefira uma análise empírica, retira-se que a simples menção à democracia, sem uma adjetivação

[67] Tornou-se comum a busca de qualificadoras para as formas de governo, que se mostraram muito amplas para abranger uma variedade específica de situações. Cite-se, por exemplo, o entendimento de O'Donnell acerca da maioria dos regimes latino-americanos, que, embora sejam considerados, num primeiro momento, democracias, possuem traços peculiares que os afastam das demais democracias europeias, razão pela qual acrescenta às primeiras o adjetivo "delegativas". Guillermo O'Donnell, *Democracia delegativa*, op. cit., p. 7-9.

mais específica, também não serve, isoladamente, para explicar a prestação de contas.

De fato, conforme se discorreu ao longo do texto, as democracias atuais têm recebido adjetivações que as distinguem em espécies diversas, a exemplo do que faz O'Donnell ao trabalhar com as democracias delegativas, não mais tendo a expressão "democracia" o condão de indicar com precisão a maneira pela qual um Estado se estrutura politicamente, em particular quando estamos lidando com as formas de controle político existentes.

Concernente à representação política, válido destacar que serve ela de sustentáculo à prestação de contas, uma vez que os representantes políticos assim o são no intuito de exercerem uma função e, como tal, o fazem não em nome próprio, mas sim de seus representados, o que, logicamente, demanda a prestação de informações e a possibilidade de serem responsabilizados por suas condutas, ou, simplesmente, se exige uma prestação de contas.

É, portanto, na concepção de que em um Estado os que mandam também obedecem, estando sujeitos ao império das leis (República), e que nesse Estado os agentes políticos representam a coletividade, no sentido de exercerem uma função em nome alheio (representação política), que se pode desenvolver minimamente um ideal de controle estatal por meio da prestação de contas.

A compreensão mais "pura" sobre os fundamentos da prestação de contas, mantendo uma delimitação adequada sobre o objeto da pesquisa, sem que se perfaça um corte epistemológico por demais reduzido, é o primeiro passo, ainda que iniciado em uma esfera de pesquisa puramente acadêmica, para que se comece — ou recomece — a valorizar a importância daquele complexo procedimento, que ainda, infelizmente, parece posto em segundo plano por muitos governantes e esquecido por um igual número de governados.

Referências

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

BEHN, Robert D. *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

BOVENS, Mark. Public accountability. In: *The Oxford handbook of public management*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 182-208.

BRUNO, Norberto; SCHWEINHEIM, Guillermo. *Control del Estado*: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde? Buenos Aires: A.P.O.C., 2006.

CARDOSO, Sérgio. Por que República? Notas sobre o ideário democrático e republicano. In: ____. *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 45-66.

____. Que República? Notas sobre a tradição do "governo misto". In: ____. *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 27-48.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. 2, p. 1101-1107.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

JENKINS, Rob. The role of political institutions in promoting accountability. In: ____. *Performance accountability and combating corruption*. Washington: World Bank Publications, 2007. p. 135-182.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. 2. ed. Leme: Edijur, 2010.

MATTEUCCI, Nicola. República. In: *Dicionário de política*. 13. ed. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. 2, p. 1107-1109.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Sorteios e representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 79-96, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. *O espírito das leis*: as formas de governo: a divisão dos poderes. Tradução de Pedro Vieira Mota. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, out. 2004.

____. Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, v. 5, n. 1, p. 7-23, jan. 1994.

____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: ____. *Democracia, violência e injustiça*: o não estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 337-377.

OSZLAK, Oscar. ¿Responsabilización o respondibilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2003, Panamá. p. 28-31.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, constituição e contabilidade. *Rev. Inf. Legisl*., Brasília, a. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. 1998.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: ____. *Corrupção*: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477-483.

____. Marco conceptual de la rendición de cuentas. In: CONFERÊNCIA DA REUNIÃO TÉCNICA DA COMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS OLACEFS, 2008, Buenos Aires. p. 1-36.

____. Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. In: CONFERÊNCIA DA XVII ASSEMBLEIA GERAL ORDINÁRIA DAS OLACEFS, 2007, Santo Domingo. p. 2-21. Disponível em: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-rendicion-de-cuentas-participacion-ciudadana-y-agencias-de-control-en-america-latina.pdf>.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia y representación. *Revista del Clad: Reforma y Democracia. Caracas*, n. 10, p. 7-32, fev. 1998.

____. *Qué esperar de la democracia*: límites y posibilidades del autogobierno. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas.* São Paulo: Publifolha, 2010.

SALDANHA, Nelson. República. In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, 1977. v. 65, p. 192-193.

SARMENTO, Aécio Lacerta et al. República aristocrática. In: *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo, 1977. v. 65, p. 193-194.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencias*, México, v. 3, p. 7-46, ago. 2004.

UGALDE, Luis Carlos. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, México, n. 4, p. 5-55, 2002.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

WEBER, Max. *Ciência e política*: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2010.