



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Accountability: como foi tratada pelo governo Bolsonaro (2019/2022)?**

**José Antonio Gomes De Pinho, Renata Cristina Nogueira Santos**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

*Accountability*: como foi tratada pelo governo Bolsonaro (2019/2022)?

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar o tratamento dado à *accountability* no governo Bolsonaro (2019 a 2022) à luz dos trabalhos de Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009), com fins de verificar se os acontecimentos políticos, sociais e institucionais relacionadas ao governo e ao presidente prejudicaram a construção da *accountability* no Brasil. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, do tipo bibliográfica e documental. Sendo a *accountability* um componente estrutural da democracia, o pedigree ideológico de Bolsonaro indicava, mesmo antes de tomar posse, que o compromisso com esta seria nulo. Verificou-se que ao longo do seu mandato se movimentou no sentido de construir uma autocracia, para em um momento seguinte dar um auto-golpe. Assim, minou as instituições de um modo geral e, entre elas, aquelas que focam na *accountability*. Não logrou êxito por conta da resistência da sociedade e de instituições chave como o STF e o TSE, mas causou estragos de grande porte em termos sociais, econômicos e morais.

Palavras-chave: *Accountability*. Governo Bolsonaro. Democracia.

## 1 Introdução

Mais de três décadas se passaram desde que Ana Maria Campos (1990) expôs a falta de uma tradução para *accountability* no cenário político brasileiro. Ao pesquisar sobre o termo, Campos compreendeu que mais que uma tradução, faltava no Brasil a construção do próprio conceito. A autora relacionou *accountability* com responsabilidade de uma pessoa ou organização frente a um ator externo pelo seu desempenho. No entanto, ao realizar um diagnóstico do Brasil à época, constatou que só seria possível falar em *accountability* no Brasil quando os cidadãos, por meio de uma sociedade organizada, tivessem a capacidade de fiscalizar o governo, o que era, então, uma realidade distante diante das características de paternalismo, populismo e autoritarismo presentes na cena política brasileira. Requeria-se também a existência de instituições que pudessem regular os dirigentes.

Passados 20 anos da publicação do texto de Campos, os pesquisadores Pinho e Sacramento (2009) buscaram verificar o que aconteceu em termos da produção da *accountability* no Brasil e praticamente corroboram os achados de Campos em seus múltiplos aspectos. Em seus achados, embora reconheçam avanços institucionais e legais e na organização popular, concluem que ainda não há uma disponibilização de informação do governo para os cidadãos, o que freia a realização da *accountability*. Convergem com Campos na existência de uma “pobreza política” das massas que não rompe com a condição de tutelado frente ao Estado, inviabilizando o controle social do governo pelos cidadãos.

O objetivo deste trabalho é verificar o tratamento dado à *accountability* no período do governo Bolsonaro (2019 a 2022). Para concretizar esse intento, foi analisada a questão em tela no período 2010/2018, ainda a descoberto, para, enfim, chegar ao governo Bolsonaro. Para

tanto, foi realizada pesquisa exploratória e descritiva, do tipo bibliográfica e documental para verificar se os eventos políticos, sociais e institucionais relacionados ao governo prejudicaram a *accountability* no Brasil. Cabe notar que *accountability* tem uma ligação estreita e indissolúvel com a democracia. Assim, ao se tratar de uma, está se olhando a outra.

## **2 *Accountability*: a construção de um conceito**

Este termo ainda sem tradução para o Português tem sido usado livremente, mesmo sem tradução, partindo do princípio de que quem é dessa área sabe do que se está falando. As coisas, no entanto, não são tão simples assim ou objetivas. Deste modo, trazemos algumas breves reflexões sobre o termo no sentido de contribuir para um entendimento no seu uso em Português. Alguns estudiosos não hesitam em afirmar que a tradução do conceito é “impossível” (HOMERIM, 2016). Mesmo sendo, vale a pena aprofundar mais o assunto.

Para começar, o termo aparece pela primeira vez na língua inglesa, sua origem, segundo o Thesaurus, em 1749. Vale observar que um ano antes, 1748 era lançado “O Espírito das Leis”, de Montesquieu, e poucos anos depois, 1755, Rousseau lançava “Discurso sobre a origem da desigualdade entre os homens”. Disto parece possível extrair que o termo surge em um período em que começam a se esboçar os estados democráticos modernos. Assim, *accountability* foi criada para formatar a construção de sociedades de base democrática, embora, provavelmente, seu uso não tenha sido imediato.

Dando um salto para o tempo presente, *accountability* está profundamente associada com *responsibility* (responsabilidade). Uma situação onde alguém é responsável por seus atos frente a outra pessoa ou instituição tendo que dar uma razão para eles. Implica em aceitar a responsabilidade pelos seus atos e no caso de as respostas serem insuficientes terá que arcar com as consequências. Na ausência de um termo único para a tradução em Português, o termo engloba os significados de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização. Existe uma bateria de órgãos internos ao Estado para adotar essas ações, o controle interno, como TCU, CGU. Foram construídos Portais da Transparência a partir das novas tecnologias de informação e comunicação. Além das mídias tradicionais, emergiram organizações da sociedade civil, como ONGs, redes sociais, blogs, para exercer a fiscalização dos governos.

*Accountability* encerra a obrigação, a responsabilidade e a responsabilização do que deriva a sanção/punição ou premiação aos que cumpriram com suas obrigações (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Nas línguas latinas o termo *accountability* tem sido traduzido no modo

de uma palavra única como responsabilidade, mas aqui gera-se uma confusão adicional, pois implica em responsabilidade e responsabilização.

Em olhar mais recente, Viegas et al (2022) defendem que o conceito de *accountability* é central nas democracias modernas sendo que a resposta à sociedade pelos agentes públicos não é definida unicamente por estes, mas pelos marcos legais construídos pelos legisladores, bem como pelo jogo de controles mútuos entre os poderes. Um elemento essencial para viabilizar a *accountability*, prosseguem os autores, reside na transparência através da disponibilização de informações gratuitas nas redes computacionais.

### **3 O estudo de Campos (1990) sobre *accountability* e o Brasil**

Vamos nos deter agora no seminal trabalho de Anna Maria Campos que introduz o termo *accountability* na Administração Pública no Brasil, no sentido de extrair elementos que possam nos ajudar a entender a realidade desses últimos anos. Embora Pinho e Sacramento (2009) já tenham realizado essa tarefa, vamos mergulhar novamente no texto de Campos para buscar ligações com a realidade construída no governo Bolsonaro. Campos descreve que ouviu o termo *accountability* pela primeira vez em outubro de 1975 no seu Mestrado nos EUA. Diz ela que esteve ligada nessas questões por 12 anos. Após esse tempo de reflexão, ao que tudo indica não planejado, o texto foi publicado em junho 1987 em uma coletânea lançada nos EUA e em 1990 na RAP, tornando-se uma referência. Assim, o seu conteúdo cobre eventos até meados de 1987, mormente as discussões da Assembléia Constituinte.

Certamente Campos viu-se embaraçada tentando encontrar uma tradução para o termo, objetivo perseguido até hoje. Diz ela que desistiu da tradução se concentrando no seu significado, percebendo que o que nos faltava era o próprio conceito. Passa então a construir um referencial teórico sobre o setor público no Brasil, elencando suas principais características estruturantes. Por parte dos funcionários, ela detecta desrespeito pela clientela, falta de zelo pelo dinheiro público. Quanto ao público, aceitação passiva referente ao nepotismo, privilégios, tolerância frente à corrupção, entre outros, adotando um comportamento de tutelados em suas ligações com as repartições públicas. Vale dizer que não objetivamos aqui exercer um juízo crítico em relação ao trabalho de Campos, mas não podemos deixar de comentar que a autora ignorou o movimento das Diretas Já em 1984, primeira manifestação de massas ao início da redemocratização.

Baseando-se em Frederich Mosher, a autora entende *accountability* como responsabilidade de uma pessoa ou organização frente a um ator externo pelo seu desempenho.

Disso resulta a possibilidade de ter tido responsabilidade ou não, estando neste caso sujeito à penalidades. Para entender quem teria o poder de identificar se alguém está sendo responsável requer considerar a teoria democrática. Uma primeira responsabilidade poderia ser atribuída à burocracia no tocante à corrupção, falta de ética e uso arbitrário do poder. Isso demanda que se investigue se o governo trabalha efetivamente para o povo. Duvidando da isenção do governo para avaliar sua burocracia, Campos defende que o controle do governo só se dá efetivamente se as ações governamentais forem fiscalizadas também pelos cidadãos. Considera ainda que o processo eleitoral não tem sido suficiente para dar conta do interesse público demandando uma opinião pública bem informada. O controle, por sua vez, não pode ficar em mãos individuais, mas da cidadania organizada: “uma sociedade desmobilizada não é capaz de garantir a *accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 35). A autora mostra-se bastante assertiva ao dizer que apenas com a “organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*” (Idem, p. 34).

O desenvolvimento da consciência popular é, assim, a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa untada de *accountability* do setor público. A construção da cidadania requer ainda, diz a autora, o sentimento de comunidade e a implantação de instituições na sociedade para construir um caminho para a *accountability*. Neste ponto, a autora revela a existência dessas instituições nos EUA e nas sociedades democráticas maduras que exerciam a cobrança do setor público através de intensa participação de seus membros. Por outro lado, em países menos desenvolvidos as poucas instituições existentes não parecem ter compromisso com sua continuidade. A participação fica mais restrita às eleições levando a autora a identificar que a negação dos direitos e a desigualdade acabam sendo aceitos com naturalidade. Sintetiza que se tem um Estado super poderoso de um lado e, de outro, uma subcidadania formada por cidadãos subservientes. Assim, a presença da *accountability* nos EUA e sua ausência no Brasil tem causa na distância do desenvolvimento político dos dois países.

Para a autora, a trajetória da democracia brasileira está estruturada no paternalismo, populismo e autoritarismo (ditadura), onde se dispensam as instituições. Já se debruçando sobre a Nova República, vista como mais uma fase populista, localiza, mais uma vez, a ausência de controles do público sobre o aparato estatal, marcado por desrespeito aos cidadãos em geral e violações da moral política e administrativa envolvendo congressistas e funcionários públicos e homens de cargos públicos.

Os cidadãos sentem-se isolados do processo político sem informação adequada ou deliberadamente de má qualidade. Campos aponta ainda a fraqueza da imprensa nesse período.

À ausência da credibilidade do Executivo soma-se a do Congresso, tido como casa de privilégios, onde as promessas de campanha não são honradas havendo troca de votos por dinheiro e empregos no setor público. Neste cenário de horrores, não poderiam faltar os partidos políticos também vistos pelo povo como corruptos, sem despertar confiança. Conclui parcialmente a autora que a democracia vivida no País guardava enorme distância de qualquer referência adequada existente.

Avançando do ponto de vista teórico, Campos detecta a formação de um padrão autoritário e centralista de governo consubstanciado em três frentes: i) centralização política na esfera federal; ii) centralização administrativa com concentração na burocracia federal e iii) inacessibilidade da participação popular na formulação de políticas públicas. Tratando cada uma delas, Campos associa o centralismo à “uma tradição de arrogância política” (Idem, p. 41). No contexto do regime militar faltava à burocracia federal a flexibilidade para lidar com a diversidade das populações nas várias regiões. Essa burocracia centralizada se auto-impingia uma superioridade sobre os cidadãos e outros níveis de governo, válido tanto para os regimes autoritários como para os populistas. As decisões são tomadas pela arrogância dos tecnocratas com isolamento das clientelas populares.

Campos visualiza as clientelas como tuteladas, os serviços públicos são oferecidos como se fossem caridade por parte do setor público (e não um direito). O compartilhamento de informações com os cidadãos não faz parte do design do governo tecnocrático autoritário. “Na verdade, os governos totalitários dependem da desinformação das clientelas” (Idem, p. 42). A burocracia se move através da corrupção e da ineficiência, ficando os cidadãos sem qualquer proteção frente às decisões arbitrárias. Concluindo, a autora anota a existência de uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a vigilância das ações do setor público. Nos países de democracia menos madura não há preocupação com a *accountability* por parte do Executivo, não se sentindo falta de uma tradução para o termo. Projetando para o futuro, Campos sugere a necessidade de outras dimensões do desempenho da burocracia e expansão do número de controladores e sua representatividade.

Deixa claro a autora que qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra para traduzir *accountability* seria desprovida de significado, pois não teria abrigo em nossa realidade. A ausência do termo também se deve ao fato do domínio do Executivo Federal em detrimento dos outros níveis de governo, do Poder Legislativo e do Judiciário, e mais ainda da qualidade de vida do povo. Para mudar essa realidade, a autora observa que se demanda a reversão da tutela da sociedade pelo governo, o que implica em os cidadãos “até aqui politicamente adormecidos” (Idem, p. 48) despertem e se organizem para controlar politicamente o governo.

Por outro lado, demanda um governo descentralizado e transparente. Em sua ótica, existe “um forte pessimismo” entre estudiosos. Mencionando ainda o impacto otimista da nova Constituição (1988) reconhece um otimismo moderado.

#### **4 *Accountability* na visão de Pinho e Sacramento (2009)**

Passados 20 anos da publicação do texto de Campos, Pinho e Sacramento, como dito, tomaram o artigo da autora como base no sentido de verificar o que aconteceu em termos da produção da *accountability* no Brasil nesses anos. O bosquejo no artigo desses autores será breve, evitando repetir aspectos originais de Campos. Segundo esta, a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* dependia da ocorrência dos seguintes movimentos: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes.

O objetivo desta seção é checar se o Brasil se aproximou do conceito de *accountability* lastreando-nos na ótica desses autores considerando o período em tela. O primeiro passo deles foi buscar o termo *accountability* em dicionários da língua inglesa, recorrendo também a termos correlatos, como *accountable*. Também não nos deteremos na bibliografia aportada pelos autores, a não ser em casos necessários. Assim, o objetivo é buscar o que se constitui em avanços, estados estacionários e mesmo regressões.

Pinho e Sacramento praticamente corroboram os achados de Campos em seus múltiplos aspectos. Assim, sinalizam que a assimetria informacional entre o governo e os cidadãos, em benefício do primeiro, se torna um limitante para a realização da *accountability*, tornando-se necessária a criação de instituições independentes do governo para alimentar os cidadãos de informação mais fidedigna. Os exegetas em tela convergem com Campos quanto à existência de uma “pobreza política” das massas que não rompem com a condição de tutelado frente ao Estado, não exercendo o controle social do governo.

É oportuno observar que, enquanto Campos tratou o longo período de governos populistas e autoritários, a dupla de autores se volta para o período da redemocratização, as duas décadas pós Constituição de 1998 (CF/88), a reintrodução das eleições diretas e suspensão dos parâmetros autoritários. Com a CF/88 são implantados instrumentos como a Ação Popular com inclinação para a *accountability*. O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) introduz controles sociais no sentido de avaliar os resultados das políticas públicas. Baseando-se em literatura da transição democrática, os autores em tela registram o surgimento de movimentos

sociais organizados, o que sugeria uma sociedade nova no País em construção, o que já havia sido iniciado na parte final do período analisado por Campos. Nesse período também ocorreu o Movimento Diretas Já, mencionado antes, mostrando o despertar da sociedade, propondo as eleições diretas, retomando os movimentos de massa.

Também não pode deixar de ser considerado o impeachment do Presidente Collor, “um raro exercício de *accountability* no Brasil” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1356). Com a mudança de status das organizações sociais que lutaram pela redemocratização com repercussões nos partidos políticos, os autores se posicionaram defendendo que “a realidade não nos parece tão desalentadora” (Idem, p. 1356), pois surgia uma nova safra de organizações para exercer o controle político do governo. Essas organizações estavam voltadas para o combate à corrupção: o MCCE, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral que junto com a CNBB lançaram, em 1996, a campanha “Ficha Limpa” para impedir candidatos envolvidos em atos ilícitos concorrerem em eleições.

Na mesma linha, surge a primeira iniciativa popular no País que resultou na Lei Nº 9840/99, Lei de Combate aos Crimes Eleitorais, ações na visão dos autores orientadas para a *accountability*. Estes, no entanto, reconhecem que esses movimentos ainda se davam de “maneira tímida, lenta e, evidentemente, sofrendo todo tipo de bloqueio das forças conservadoras e retrógradas” (Idem, p. 1357), típico de uma sociedade historicamente não *accountable*. Também nos anos 1990 ocorre a transferência de responsabilidade e competência da esfera federal para governos locais, criando expectativas de aprofundamento da democracia ao aproximar os cidadãos das instâncias decisórias onde se podia exigir maior visibilidade e transparência por estarem mais próximas dos cidadãos.

Não pode deixar de ser mencionada, nessa rápida revisão, a experiência dos Orçamentos Participativos em diversas municipalidades do País também direcionadas para a *accountability*. Outros avanços significativos nessa linha residem na Lei da Responsabilidade Fiscal (2000); na criação da CGU - Controladoria Geral da União (2001); na criação do CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2004), criada no sentido de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ao lado destes também se encontram os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Pode-se dizer, agora, que estava sendo construída uma cultura de *accountability* abrindo várias frentes e enfrentando desafios até então insuperáveis.

Voltando à prédica de Campos, há de se lembrar que esta sinalizava que a *accountability* exigia a substituição de valores tradicionais, ou seja, conservadores, por valores novos. Vários autores apontam que o Brasil, e a América Latina, em quadras mais recentes, combinam valores típicos da democracia (liberdade de expressão, organização partidária, eleições livres e



confiáveis) com traços políticos conservadores como o clientelismo, paternalismo e patrimonialismo. Campos identificava como destaques no conjunto de carências, a fragilidade da participação política e a cultura política de base tradicional (não democrática) destacando-se os valores familísticos.

Entre os fatores mais resistentes à uma efetiva modernização, Pinho e Sacramento apontam a organização do Estado em bases neopatrimonialistas, conforme Simon Schwartzman a partir de Raymundo Faoro, onde predominavam os estamentos assentados em baixa expectativa de combate à corrupção tanto por parte do Executivo como do Legislativo. Mais amplo e encardido do que isso, citam a posição de Octávio Ianni que visualiza o Brasil não como uma nação propriamente dita, mas como “uma vasta desarticulação”, sendo o Estado visto como espaço de conciliações intermináveis, não logrando ser completamente moderno e republicano em essência.

Aproximando-se de uma conclusão, os autores não relutam em afirmar que “não é de espantar que condições mais estruturais sejam difíceis de serem vencidas em um período curto de tempo, 20 anos no caso” (Idem, p. 1363). Deste modo, asseveram que no Brasil o surgimento de um valor novo não invalida os tradicionais, que se redefinem no novo arranjo, assumem uma feição mais disfarçada. “O autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar” (Idem, p. 1364).

Um breve resgate dos termos usados para caracterizar o período analisado por Campos revela a persistência de fenômenos, tais como, sociedade passiva, nepotismo, privilégios para as camadas mais altas, falta de participação popular, autoritarismo, populismo, corrupção, falta de credibilidade de instituições (Congresso, partidos). Concluindo, os autores reconhecem avanços legais, institucionais e na organização popular, mas ainda enfrentando os valores tradicionais e autoritários presentes, indicando, no geral, otimismo na *accountability*.

## **5 Os percalços da *accountability* no período 2010/18**

Para fechar o ciclo sobre *accountability* vamos nos deter no período 2010/18, que, em sua parte final prepara o terreno para a chegada de Jair Bolsonaro ao poder. Esse período não se caracteriza por um furor legislativo, mas alguns atos merecem registro. Desde os anos 1990 um novo ator político havia sido introduzido, as Organizações Sociais (OS), chamado de Terceiro Setor, que assumiam funções típicas de governo no desenho de políticas sociais. É implantado o Marco Regulatório da Sociedade Civil através da Lei Nº 13.019/2014 e em 2016 é criado o Mapa das Organizações, através do Decreto Federal Nº 8.726, em função de sua

proliferação e a necessidade de transparência e acompanhamento da sociedade civil. Segundo Filgueiras (2011a) as OS poderiam ter seus próprios interesses e direcionar as políticas desenvolvidas para esses interesses, configurando um afastamento dos parâmetros originalmente declarados, produzindo escândalos e corrupção, indo contra a *accountability*.

Outro avanço legal e institucional reside na criação da Lei de Acesso à Informação, Lei Nº 12.527/2011, um pilar de sustentação básica da *accountability*. Outro passo decisivo no ordenamento jurídico consistiu na Lei Nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, que atuava junto a empresas que cometiam crimes contra a ordem pública, com multas de até 20% do faturamento bruto, o que representava um avanço na *accountability* e que levou as empresas a adotar o instrumento da compliance. Também a Lei da Colaboração Premiada, Nº 12.850/13 objetivava contribuir na investigação de ilícitos.

Filgueiras (2011b) faz uma crítica ao tratamento normativo que vinha sendo dado ao conceito de *accountability*. Segundo ele, é necessária uma adequação do sentido da *accountability* à vida política cotidiana, em conformidade com a democracia, e não apenas tratá-la como uma questão de problemas de gestão e eficiência econômica. Assim, a discussão normativa deveria ter como foco: i) o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, tendo a *accountability* como princípio; ii) o desenvolvimento do conceito de *accountability* no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

O período ora em análise tem uma dinâmica bastante diferente do anterior, para nem falar daquele analisado por Campos. A corrupção tornou-se uma temática recorrente do ponto de vista factual e da percepção da sociedade. Dois casos são bem ilustrativos: o escândalo do Mensalão (2005) e do Petrolão, ao longo do segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff. Quanto ao primeiro, 50 mil pessoas foram às ruas em 2011 se manifestar contra a corrupção (ALONSO, 2019). Com esses dois grandes escândalos, a imagem da corrupção ficou impregnada na epiderme do PT, com consequências funestas na eleição de 2018.

Isso tudo reverberou em movimentos sociais conhecidos como as Jornadas de Junho/2013, que, a princípio seria um protesto contra o aumento do transporte público em São Paulo, mas que assumiu um caráter de crítica ao sistema político como um todo e a corrupção bastante evidente. Neste bojo surge a Operação Lava Jato que denunciou o esquema bilionário na Petrobras atingindo os governos do PT. Com um viés explícito ao não cumprir os ritos legais necessários, a Lava Jato levou à prisão de Lula, candidato do PT à Presidência em 2018, impedindo-o de concorrer. Um elemento de extrema importância reside no controverso episódio do impeachment da Presidente Dilma, que levou ao poder, seu vice, Michel Temer (PMDB), portador de um perfil conservador, sem comprometimento com causas progressistas. Pode-se

dizer que Temer preparou a cama para Bolsonaro se deitar. Criou-se um caldo de cultura que conduziu Jair Bolsonaro, obscuro deputado federal do baixo clero, à Presidência da República, com uma agressiva plataforma anti-PT, visto pelo eleitorado como político honesto, contraposto aos políticos tradicionais, todos corruptos (Solano, 2018). De um modo geral, ficou preservado o aparato legal e institucional de incentivo à transparência, contudo mostrando a corrupção uma forte resiliência, de difícil remoção no Brasil.

## **6 *Accountability* debaixo da mira de Jair Bolsonaro**

Será examinado aqui como o movimento realizado pós CF-88 no sentido da construção da *accountability* chega ao período Bolsonaro e que tratamento é dado a ela. Não se propõe aqui realizar uma análise do governo de Bolsonaro, mas pinçar certas características estruturais que o definem para gerar conhecimento para entender como foi tratada a *accountability*. De início cabe dizer que lidar com Bolsonaro contém uma grande vantagem: ele nunca escondeu quem era ou o que queria, com uma diferença fundamental, porém, antes da Presidência, ele não tinha poder. Na verdade, tinha, mas apenas 1/513, seu voto na Câmara Federal, até porque não era dado a operar em grupo, mas sim em carreira solo, muito devido às idéias “exóticas” que professava, o que não atraía apoio nem de correligionários da direita. Bolsonaro com poderes na Presidência é outra história.

Vamos fundamentalmente amparar nossa análise no diagnóstico de Campos e de Pinho e Sacramento, já que o foco é em *accountability*, mas recorrendo ainda a contribuições de outras fontes. Uma síntese apertada de Campos sobre o período 1930/87, sinaliza que o controle sobre o governo no Brasil só ocorreria quando este fosse fiscalizado pelos cidadãos, o que requer uma sociedade mobilizada, coisa ausente no País. Faltavam também instituições fortes de controle do governo. A trajetória da democracia esbarrava em fenômenos conservadores como paternalismo, populismo e autoritarismo. Os cidadãos são isolados do processo político padecendo de informação adequada ou deliberadamente de má qualidade, reforçando a pobreza política das massas. As campanhas eleitorais eram estruturadas em cima da troca de votos por dinheiro ou cargos públicos, os partidos não inspiravam confiança.

Campos identifica um padrão autoritário e centralista assentado em três ramos: centralização na esfera federal, centralização na burocracia federal e ausência de participação popular na definição de políticas públicas. Identificava no processo histórico brasileiro uma tradição de arrogância política, desconhecimento da diversidade populacional e uma política

deliberada de desinformação das massas. A CF/88, em elaboração, era um sopro otimista para mudar esse status e caminhar para a *accountability*.

Fazendo a síntese de Pinho e Sacramento, eles regurgitam concordância com Campos sobre a falta de informações suficientes do governo para os cidadãos ainda mais agora em um contexto de fake news, o mesmo em relação à “pobreza política” das massas, tuteladas pelos governos. Com a CF/88 são implantados instrumentos como a Ação Popular, bem como controles sociais para avaliar resultados de políticas públicas, surgindo diversos movimentos sociais organizados. O impeachment do Presidente Collor foi um raro ato de *accountability*. Surgiram novas organizações sociais voltadas ao combate à corrupção eleitoral com o início da campanha Ficha Limpa. A Lei de Combate aos Crimes Eleitorais (1999) foi mais um passo na implantação da *accountability*. Nos anos 90, a descentralização do nível federal para estados e municípios aviva a democracia e a participação cidadã com os Orçamentos Participativos.

A questão da substituição de valores tradicionais por valores emergentes, democráticos, no entanto, deu continuidade à fratura exposta desse processo todo, de difícil superação, como esperado. Valores familísticos, neopatrimonialismo e corrupção, continuam de difícil remoção, apesar de avanços significativos realizados. O autoritarismo tem resistido à modernização. De qualquer modo, foi construída uma importante arquitetura de instituições e leis a favor da *accountability* e avanços na organização popular.

Como dito acima, Bolsonaro nunca escondeu quem era e o que pretendia. Vamos nos valer dessa condição para construir um quadro interpretativo das posições de Bolsonaro em relação à *accountability*. A análise feita se vale da construção dos três autores aqui considerados, da análise dos fatos ocorridos no período 2010/18 acima, e da contribuição de outros autores sobre a visão de Bolsonaro dessas questões.

Ainda antes da campanha eleitoral, o proto candidato Jair Bolsonaro já destilava o seu quadro de valores: elogiava um torturador, mostrando ser um saudosista da ditadura. Para ele, a própria Constituição de 1988 faz parte de uma “falsa democracia”, sendo a verdadeira democracia apenas aquela vivida durante a ditadura militar (NOBRE, 2022). Ainda na campanha, o candidato explorou ao máximo a polarização “nós” contra “eles”, iniciada antes por Lula, se opondo ao petismo e lulismo, tidos como inimigos. A ideologia era vista como um atributo exclusivo da esquerda, os de direita não se consideram “ideológicos” e só existem ditaduras de esquerda (ABRANCHES, 2019), uma visão tosca e pedestre da política. Essa posição perdurou durante todo o mandato, acenando para a Nação para o risco do comunismo.

Nos quatro anos do mandato ocorreu uma “dinâmica de destruição institucional”. Para Nobre (2022), uma das estratégias de seu projeto autoritário, utilizada desde a sua campanha,

foi se posicionar como candidato “antissistema” e, após eleito, esquivar-se de suas responsabilidades como dirigente do “sistema”, vetando medidas que desagradassem sua base de apoio. A tática envolvia se beneficiar quando o “sistema” funcionasse, e ao mesmo tempo atacar as instituições do sistema. Essa estratégia gera uma destruição das instituições por dentro, descredibilizando estas perante sua base de apoio. Os ataques às instituições e tudo que as englobava ocorreram não só diretamente, mas também por meio dos negacionismos: à ciência, à tecnologia, à confiabilidade das urnas eletrônicas, à eficácia da vacina e do distanciamento social em relação à Covid-19, à mídia, entre várias outras formas.

Por diversas vezes, Bolsonaro posicionou-se de forma preconceituosa em relação à populações quilombolas, de forma misógina, atacando mulheres e homossexuais. Também se posicionou pelo armamento da população, com a liberação de compra de armas e munição, plataforma que foi seguida uma vez eleito e empossado. Seu lema de governo colocava a família, Deus e a Pátria acima de tudo, lembrando serem esses elementos de inequívoca base do pensamento fascista. No entanto, esta opção pela família era bem contraditória, dados os problemas que a sua própria exibia: rachadinhas, compra de imóveis em dinheiro vivo, gerando um patrimônio incompatível com a renda.

Sobre todas essas questões, vale a pena trazer um documento da Transparência Internacional (TI), instituição focada na identificação da corrupção e engajada na luta pela transparência e democracia ao redor do mundo, em que analisa o governo Bolsonaro. Este documento (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2023) descreve a “rachadinha” como um esquema de “baixa sofisticação”, com evidências de que o dinheiro apurado, de forma ilícita, era lavado através de operadores da criminalidade violenta do Rio de Janeiro. Acusado mesmo antes da posse dessa corrupção no seu meio familiar, Bolsonaro tratou de “garantir sua blindagem”, o que se deu pela “neutralização do aparato institucional e legal”, podendo ir “além da delinquência” do passado, vindo a praticar “novos e muito mais graves crimes”.

O desmonte institucional que representava sua blindagem foi realizado através da perda de posição do sistema de controle representado pela PGR, PF, CGU, AGU, Abin e Receita Federal, diz o documento. Peça chave neste esquema foi a figura do Procurador Geral da República, Augusto Aras, que blindou as tentativas de responsabilização do Presidente. A PGR tornou-se um fiel escudeiro do governo Bolsonaro e seus desmandos. Ao lado desta e seu condutor, postou-se também como ator chave com os mesmos propósitos, o bloco parlamentar conhecido como Centrão, sob o comando de Arthur Lira, presidente da Câmara Federal. A dupla Aras/Lira bloqueou as tentativas de impeachment e de investigação do mandatário. Lira/Centrão, por sua vez, deflagraram o chamado Orçamento Secreto.

Se o documento em tela reportava as rachadinhas como esquema de baixa sofisticação, o Orçamento Secreto, era altamente sofisticado, pois aparentava legalidade e abriu as comportas para um esquema de corrupção pesado, considerado por muitos como maior do que qualquer outro já existente, imune até então a qualquer investigação. Isso já nos permite uma primeira apreciação do governo Jair Bolsonaro. Por um lado, desmonte das instituições de controle do Poder Executivo e Legislativo. Por outro lado, em coerência com o primeiro, a facilitação da corrupção, agora em volumes significativos. Esses dois pilares afrontaram tudo que havia sido construído, anteriormente, em termos de *accountability*.

Um terceiro pilar institucional “solapado” por Bolsonaro foi o do controle social realizado por meio da “redução drástica da transparência e do acesso à informação pública”, sinaliza o documento da TI. Para tanto, valeu-se o governo Bolsonaro de expedientes tais como sigilos absurdos sobre decisões do Executivo, ao que se pode acrescentar, o desmonte da estrutura de geração de informação com a redução do quadro funcional de instituições da administração pública e/ou demissão de seus diretores substituídos por outros dispostos a fazer o jogo bolsonarista. Outro expediente adotado foi a redução da participação popular através da redução de representantes em conselhos ou a mera extinção destes. Para Fernandes et. al (2022), o governo Bolsonaro abriu mão de processos de diálogos democráticos, desconsiderando uma transparência mínima em sua gestão, como evidenciado no caso do Orçamento Secreto e na prática de sigilo de 100 anos de documentos públicos, infringindo a Lei de Acesso à Informação (LC 12.527/2011).

Em outra frente, segue o documento da TI, o governo movia perseguição sistemática aos meios acadêmicos, jornalistas e artísticos, exarando uma posição anticientífica e anticivilizatória. O ápice do período Bolsonaro pode ser localizado na pandemia do Covid-19, quando o governo adotou uma posição negacionista e tratou a questão das mortes com escárnio. O período foi marcado pela falta de estratégias e de coordenação nacional para lidar com a crise sanitária e econômica, além da falta de transparência de dados minimamente confiáveis, sobre casos de contaminação, mortes, aquisição de vacinas, causando ainda mais insegurança social. Isso levou veículos de imprensa a criarem um consórcio independente para produzir e divulgar dados da pandemia para informar a sociedade (NOBRE, 2022).

Esses elementos trazidos pelo documento da TI e outras fontes já nos permitem fazer uma avaliação mais assertiva. A construção da *accountability* não só não prosseguia, como recuava, era esfarelada. Se Campos exalava um certo pessimismo e Pinho e Sacramento, em função dos avanços na construção da *accountability*, manifestavam um certo otimismo, o governo Bolsonaro jogava tudo por terra recuando a um status pretérito com a destruição do

que havia sido feito. Se antes não tínhamos instituições, agora elas existiam, mas estavam sendo destruídas pela sanha reacionária e golpista do incumbente.

As intenções golpistas de Bolsonaro nunca foram escondidas. Entre abril e junho de 2020 realizou comícios explorando a possibilidade de apoio das Forças Armadas para um golpe, o que não ocorreu. Nas comemorações de independência de 2021, novamente promoveu manifestações autoritárias de caráter golpista (NOBRE, 2022). À medida que se aproximavam as eleições de outubro/22, empreendeu ataques golpistas ao TSE e às urnas eletrônicas. Em um ato que deixou a Nação estupefata, reuniu os embaixadores de diversos países onde fez um ataque frontal ao sistema eleitoral baseado na votação eletrônica, lançando dúvidas sobre sua credibilidade. Isto mostrava que Jair Bolsonaro não tinha limites de qualquer espécie para se reeleger. Sua prédica era no sentido de criar caos e desconfiança para encontrar a razão para um golpe e se apresentar como a solução para o caos que ele próprio criava. A *accountability*, uma “costela” da democracia, era repudiada no ideário bolsonarista. Bolsonaro deu os passos para a construção de uma autocracia, ao corroer por dentro algumas instituições, afastando-as dos parâmetros da democracia, mas visando dar um autogolpe.

Um aspecto trazido por Campos assume um papel chave ao tratar Bolsonaro consubstanciado na arrogância da tecnocracia e dos dirigentes do nível federal ao tratar a sociedade e demais níveis de governo a ele subordinados. Essa arrogância pode ser localizada em Bolsonaro ao se referir ao “meu exército”, “minhas forças armadas”, não sendo, evidentemente, devida à uma suposta superioridade intelectual, atributo que nunca possuiu, ao contrário, carrega a arrogância dos néscios. Essa arrogância também pode ser atribuída aos militares, ou setores destes, por se considerarem um poder moderador e tutores da Nação.

A questão mais sensível apontada pelos três autores aqui considerados para a implantação da *accountability*, a implantação de novos valores em substituição a valores tradicionais, nesse quesito o governo Bolsonaro se supera ao promover uma viagem a um passado conservador e de base violenta ao colocar em ministérios chave quadros obscuros comprometidos, como o seu líder, com seu atraso civilizacional. Como exemplo, um general, Pazuello, foi indicado para o Ministério da Saúde no auge da pandemia do COVID-19. Bolsonaro foi capaz de fechar o cerco em direção à *accountability*, conspirou contra esta de forma permanente, fez tudo que lhe era possível para corroer este pilar básico da democracia, montando a base clássica de uma autocracia visando uma possível ditadura. Não logrou êxito porque encontrou no Poder Judiciário, em especial no STF e no TSE e na resistência da mídia tradicional e parte das mídias sociais uma barreira contra impulsos autoritários. Pode-se dizer também que as forças instaladas da *accountability* barraram o Presidente.

## 7 Considerações Finais

Em brevíssima síntese, acompanhamos como a *accountability* era um animal estranho no reino político do Brasil até meados dos anos 1980. O fato era explicado basicamente pelos regimes autoritários ou populistas que se alternavam no poder desde os anos 1930, avessos aos cânones democráticos. A construção da democracia após o regime ditatorial e a elaboração de uma nova CF/1988, introduziu elementos expressivos de *accountability*. As coisas mudam com o governo Bolsonaro, ao desfraldar valores reacionários, de base autoritária e populista, conspirando contra a democracia e os instrumentos de *accountability*.

A preocupação agora é construir o futuro que começa no atual presente. Se conseguimos sair do inferno bolsonarista, a chegada ao céu não é um caminho automático. Embora haja um abismo civilizacional entre Jair Bolsonaro e Lula da Silva, aspectos estruturais da formação política mostram-se ainda presentes, e, então, a introdução de valores novos, autêntico calcanhar de Aquiles, não se dá de pronto. Pelo contrário, permanecem aspectos negativos e perversos, tais como nepotismo, esquemas bem engendrados de corrupção, distribuição de cargos público como troca de favores e a ausência do projeto de nação.

Uma outra questão chave associada ao acima exposto continua mantendo vitalidade, a governabilidade. Esta tem sido assentada em uma confluência de interesses do Legislativo com interesses e necessidades de sobrevivência do Poder Executivo, com expressão empírica nos escândalos de corrupção de diferentes matizes. Não somos neófitos em construir instituições pró *accountability*. O momento de agora em diante é empreender esforços para, como no período 1990/2016, dar um salto de qualidade no processo de construção de uma Administração Pública e um sistema político muito mais *accountable*, o que vai requerer uma forte mobilização do governo atual, das instituições que devem ser recuperadas e renovadas de entidades da sociedade civil, com destaque para as mídias tradicionais, Com as mudanças ocorridas nessas últimas décadas a *accountability* também tem que levar em conta o fenômeno complexo das mídias sociais e os aspectos nefastos da fake news. Também se requer que as forças vivas e democráticas da Nação estejam vigilantes quanto a eventuais recuos e conspirações anti-*accountability*.



## Referências

ALONSO, Angela. A comunidade moral bolsonarista. In: Democracia em Risco? 22 Ensaio sobre o Brasil hoje. Vários autores. São Paulo. Companhia das Letras. 2019.

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

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; CARVALHO TEIXEIRA, Marco Antonio; FERREIRA MARQUES DO NASCIMENTO, Alex Bruno; ZUCCOLOTTO, Robson. Entre a estabilidade (1995-2014) e a escolha pelos riscos de ruptura democrática: O Brasil na era do bolsonarismo. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 14, n. 2, 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. 35º Encontro Anual da Anpocs. 2011a.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. São Paulo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Nº 84, 2011b.

NOBRE, Marcos. Limites da Democracia: De junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Ed. Todavia. 320p. 2022.

HOMERIM, Janaína C. A Impossível tradução do conceito de accountability para Português. Dissertação de Mestrado. São Paulo. FGV-EAESP. 2016

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública* [online]. 2009, v. 43, n. 6

SOLANO, Esther. Crise da Democracia e Extremismos de Direita. *Análise. Friedrich E. Stiftung*. Nº 42. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Retrospectiva Brasil 2022. Disponível em <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2022>> Acesso em 08/032023.

VIEGAS, Rafael, ABRÚCIO, Fernando, LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antonio, BORALI, Natasha. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas Redes Sociais.: os desafios da accountability na Democracia Digital. *RAP*, Vol. 53, N.º 3. 2022.