

ARTICULAÇÃO ENTRE *ACCOUNTABILITY* E VIGILÂNCIA CIVIL NA PERSPECTIVA DOS PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Márcio Simeone Henriques¹

RESUMO

Este ensaio explora a relação entre *accountability* e vigilância civil no contexto da comunicação pública, destacando a importância desses processos para a consolidação democrática. A *accountability* é analisada como um princípio normativo que envolve a responsabilização dos agentes públicos e a prestação de contas à sociedade, enquanto a vigilância civil é entendida como a prática de públicos organizados que monitoram e denunciam ações institucionais. O estudo adota uma perspectiva comunicacional, enfatizando que a efetividade da *accountability* depende não apenas de mecanismos formais, mas também de interações dialógicas e da participação cidadã no espaço público. Discute-se ainda a dimensão social da *accountability*, na qual a mídia e as redes de vigilância civil desempenham papel crucial ao ampliar a visibilidade das ações estatais e pressionar por respostas. A responsividade, por sua vez, é abordada como a capacidade das instituições em responder às demandas da opinião pública, reforçando a necessidade de canais comunicacionais abertos e transparentes. Considera-se, ao final, que a articulação entre *accountability* social e responsividade exige um ambiente de comunicação pública dinâmico, onde a participação cívica e o controle social fortaleçam a governança democrática e a confiança nas instituições.

PALAVRAS-CHAVE

Comunicação pública. Públicos. Opinião pública. Vigilância civil. *Accountability*.

1 INTRODUÇÃO

O termo *accountability* tem sido utilizado de forma corrente no campo da comunicação pública. Ele ganhou centralidade nas ciências políticas e sociais a partir do final do século XX, tornando-se um dos pilares normativos das reformas democráticas e administrativas, relacionado aos princípios de responsabilização das autoridades públicas, obrigação de prestar contas e também à capacidade de resposta dos agentes públicos perante os cidadãos e instituições. Não se exclui, também, a sua aplicação aos negócios privados, quando se apregoa em boas práticas de governança corporativa a necessidade de

¹ Doutor em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Assistente do Departamento de Comunicação Social e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6040055935701119>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0807-6221>. E-mail: simeone@ufmg.br.

demonstrar responsabilidade perante acionistas e públicos. Ele se associa diretamente aos primados de transparência e controle social, como ideais políticos e normativos dos modelos democráticos nos moldes do que se instaura no Brasil após a Constituição de 1988. Assim como outros aspectos, estes princípios são desafiadores na construção de uma democracia sólida e estável, pois envolve, de modo abrangente e decisivo a manutenção de um espaço público dinâmico e aberto e a permeabilidade das instituições às demandas cívicas.

No âmbito do poder público e do seu relacionamento com a sociedade civil, os processos de comunicação costumam ser vistos a partir da informação que flui dos diversos agentes e órgãos públicos para os cidadãos, como forma de efetivar e assegurar a transparência. Nesta ótica, envolve um papel de disponibilizar dados e informações de modo a garantir que aquilo que é feito esteja à vista de todos e possa ser a qualquer tempo escrutinado. Entretanto, a realização deste princípio envolve muito mais do que isso. O relacionamento com os públicos e com diversos atores no espaço público requer das agências de governo uma atenção constante ao que é demandado como resposta pública às mais diversas práticas – sejam decisões políticas ou atos administrativos e até mesmo sobre ações e posturas dos agentes públicos. Nestes termos, a *accountability* é tanto algo que é ofertado pelo poder público, como demandado dele. Isso coloca o problema menos do ponto de vista informacional e instrumental e mais no campo relacional e, portanto, de comunicação pública num sentido amplo. Nesta perspectiva, toma-se aqui a comunicação pública como sendo todo o processo que se realiza no espaço público, que envolve múltiplos canais e mediações entre Estado e sociedade, ou seja, entre poder público e cidadãos; ele se efetiva no debate, voltado ao interesse público e onde se identificam múltiplos atores articulados em redes (ESTEVES, 2011; WEBER, 2017) e não trata apenas da comunicação estratégica governamental.

A preocupação com as demandas por *accountability* por parte da cidadania tem sido um ponto crucial nos últimos tempos. Pelo lado do controle social, a sua efetiva consecução envolve muito mais que a transparência, na sua acepção mais restrita de disponibilização. Este controle se refere ao conjunto de mecanismos e práticas pelos quais a sociedade é capaz de supervisionar os negócios públicos e monitorar as ações das instituições para garantir que atuem de acordo com normas e valores esperadas pela sociedade. A sua importância é vital para evitar práticas antiéticas, conter abusos de poder e corrupção, mas

também para fortalecer as formas de participação dos cidadãos na vida pública e aumentar sua confiança nas instituições. Isso chama a atenção para as possibilidades e limites dos públicos para exercer essa supervisão, denunciar e demandar respostas do poder público. Por isso, o objetivo deste artigo é fazer uma reflexão teórica sobre a questão da *accountability* em sua relação com processos de vigilância civil, tendo em consideração uma visão a partir dos processos de comunicação no espaço público. De maneira ampla, a vigilância civil pode ser entendida como uma prática de públicos menos ou mais organizados que se empenham em observar e supervisionar de modo sistemático atividades de instituições e organizações, apontando as consequências de suas ações sobre os indivíduos e sobre a sociedade e denunciando publicamente e para as autoridades potenciais abusos (HENRIQUES, 2015). Tal como é postulado, o problema da vigilância civil busca responder quais são as possibilidades e os limites para os públicos no exercício desta função. Parte da constatação de que públicos mais organizados e mobilizados tendem a realizar constantemente o escrutínio de decisões e ações que afetam as causas que defendem, chegando até mesmo a constituir instâncias de vigilância, tais como observatórios, capazes de realizar de modo mais sistemático os monitoramentos de temas e causas de interesse, organizando informações, fazendo-as circular e efetuando denúncias públicas ao detectarem situações ilegais ou que julguem em desacordo com as expectativas e com o interesse público.

Assim, o avanço na compreensão dos processos de vigilância civil, como componente dos processos de comunicação pública, depende de uma discussão mais aprofundada sobre o princípio da *accountability*. Também para esta, ao lado das visões já conhecidas da ciência política, justifica-se um olhar comunicacional por pelo menos duas razões: A primeira é que, nas modernas democracias, ela alcança uma posição-chave por definir formas de interação entre governo e cidadãos e por modelar comportamentos e atitudes tanto do poder público quanto dos públicos; a segunda é que sua efetivação compõe um quadro abrangente de relações que se dão em condição de publicidade, já que voltados para o espaço público e envolvendo a opinião pública.

2 DE FRENTE PARA A ACCOUNTABILITY

Accountability é uma daquelas palavras cujo estatuto permanece impreciso, mas que opera funcionalidades com largo uso em vários domínios: na administração pública, nos negócios corporativos, na contabilidade e na ciência política, por exemplo. Por isso mesmo, é menos um conceito que um construto. Um primeiro ponto a chamar a atenção é o da sua intraduzibilidade, já que não se encontra uma boa equivalência em língua portuguesa para o termo. Assim, embora já seja corrente, é sempre por uma justificativa da sua imprecisão e da sua falta de tradução que costumam começar os textos que vão abordá-lo. O segundo procedimento lógico é o de uma tentativa de conceituação, ou pelo menos de um enquadramento desse termo sob alguma perspectiva promissora.

A palavra já aparecia e era conhecida no meio organizacional, ainda antes da conotação que toma hoje para a política, figurando costumeiramente na literatura das ciências contábeis, da administração e mesmo das relações públicas. Neste caso, com um significado mais preciso de um processo que envolve a prestação de contas dos executivos de uma organização aos seus proprietários/investidores. Mais adiante é possível captar o termo no domínio amplo da política. Embora não seja necessariamente recente em sua língua original, ganhou corpo nos últimos anos, especialmente no Brasil, nos diversos estudos deste campo. Segundo Rocha (2011), por exemplo, a *accountability* pode ser definida como a “responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados com base no poder delegado pela sociedade”, associada à possibilidade de sanção legal, moral ou política. Já Filgueiras (2011) a caracteriza como um princípio normativo que estrutura a legitimidade democrática ao exigir que os representantes públicos justifiquem suas ações perante os cidadãos.

Alguns autores sustentam que a própria dificuldade em traduzir ou em absorver o termo no país teria a ver com as condições de cultura política ainda precárias em relação aos modelos de democracia de outras nações (CAMPOS, 1990), mas o que se pode verificar sem muita dificuldade é que, mesmo na realidade de outros lugares onde o uso do termo possa corresponder a uma prática efetiva num modelo que lhe conferiria sentido forte (i.e., o modelo de democracia liberal), ele assume significados distintos segundo o enfoque que se escolha, pois a ele se associam termos como *obligation*, *responsiveness*, *liability*, *onus*, *duty*,

*responsability*². De todos estes, é bastante corrente a ligação com a responsabilidade e com a responsividade o que, de todo modo, denota um tipo de relacionamento entre governo e cidadãos em contextos de democracia representativa. Assim, a *accountability* se refere, antes de mais nada, a um processo relacional e, mais ainda, de caráter público, isto é, algo que se dá em condições de publicidade.

Se, de forma simplificada, se adota a ideia de que esse processo é relativo às formas pelas quais as autoridades respondem por suas obrigações perante a sociedade, isso se refere a uma configuração institucional particular em que o poder público (mandatários e funcionários) é investido de funções por delegação dos cidadãos e postula o problema referente ao modelo de democracia representativa. A discussão de fundo em relação a este problema é ampla e complexa, pois envolve, de partida, a permeabilidade do poder público às demandas cívicas e a correspondência entre as ações dos representantes e as vontades dos representados. Um pouco mais além, envolve ainda capacidade de influência em relação à tomada de decisão no centro político, o que remete à discussão sobre a soberania popular e sobre os modelos institucionais deliberativos.

O modelo de democracia representativa pressupõe uma separação entre governantes e governados e a formação de uma elite política distinta da massa de cidadãos. Como resposta a esse desafio é que se associa a este modelo, de modo intrínseco, a ideia de *accountability* (MIGUEL, 2009). Essa noção se refere à possibilidade dos governados de algum modo exercerem um controle sobre os governantes, porque os obriga a dar contas dos seus atos enquanto mandatários. Além disso, esta noção não pode ser dissociada da ideia de representação, pois “de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem afirma ter o direito de falar” (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Mesmo sem constituir um conceito unívoco, é largamente aceito que este é um princípio-chave para a moderna democracia. O desafio está em compreender de que maneira esse processo pode acontecer de modo mais efetivo, não apenas como algo inerente ao funcionamento do Estado, mas constituinte das múltiplas relações que se dão na esfera pública. Aí se vê que a noção de *accountability*, sendo um aspecto importante, dentre outros, das relações entre governantes e governados, entre representantes e

² Estes vocábulos, em geral, são intercambiáveis, mas pode-se listar de forma aproximada os seguintes sentidos em Português: obrigação, responsividade, subordinação, encargo, obrigação e responsabilidade.

representados, se expande enormemente, principalmente porque esse conjunto de relações se dá por muitas e diferentes vias (extrapolando os canais formais para envolver também todo um espectro de interações difusas).

O propósito deste trabalho é bem mais modesto em relação à grandeza dos debates sobre o assunto, buscando olhar para esse processo a partir da problemática oriunda dessa expansão, que diz respeito às possibilidades comunicacionais de a sociedade civil exercer supervisão, vigilância e controle sobre o poder público. Para isso serão tecidas algumas considerações sobre as dimensões da *accountability*, buscando compreender essa noção de modo expandido para, então, situar a questão do controle social pelas redes de vigilância civil.

3 DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY E SUA PERSPECTIVA SÓCIO-COMUNICACIONAL

De forma mais simples, o termo *accountability* é explicado com referência ao conceito amplo de responsabilidade e é comum que estes termos sejam associados. A responsabilidade tem várias conotações, mas, seja como for, envolve a interação comunicativa entre pessoas ou grupos “onde um confia ao outro o desempenho de certas funções ou responsabilidades”, ou seja, “a pessoa (ou grupo) responsável pela tarefa a desempenhar é considerada responsável perante a pessoa (ou grupo) para o qual a tarefa é desempenhada” (MULGAN, 1997, p. 26). Esse caráter de relação bilateral também é ressaltado numa definição sintética muito utilizada: “a obrigação de uma parte (*agent*) dar contas de suas ações para uma outra parte (*principal*)” (POWER, 1997, p. 5)³. O que caracteriza essa relação é, obviamente, uma subordinação, pois o sentido de *accountability* é dado por um caráter imperativo (ainda que fora do âmbito de obrigação legal) e que implica algum tipo de prejuízo ao agente que não presta contas ou que age em desacordo com as expectativas de quem delegou a ele alguma responsabilidade, com alguma autonomia de decisão.

Relacionado a uma prestação de contas dos agentes aos que a eles conferem um poder de agência, este processo ocorrerá onde quer que haja algum tipo de delegação. Por

³ Estas definições enquadram-se na chamada “Teoria da Agência”, também denominada *agent-principal*.

isso, em termos da administração pública e do exercício político, pode-se pensar essa prestação de contas em níveis diferentes, aplicando-se tanto à forma pela qual um servidor se refere aos seus superiores quanto às informações, explicações e justificativas dadas pelos agentes do Poder Executivo aos sistemas de controle interno ou aos demais poderes, às satisfações dadas por um ministro ao Presidente ou ao Parlamento, por um mandatário aos seus eleitores e à população em geral etc. Num sentido formal, o termo aponta para uma responsabilização individual dos agentes investidos de alguma delegação específica, mas há que se considerar que se aplica também num sentido mais geral a âmbitos coletivos e institucionais (entre “poder público e cidadãos”, entre “governo e povo”, entre “instituições e públicos”).

É comum que a *accountability* seja tomada em duas dimensões: *horizontal* e *vertical*. A primeira se refere a um controle feito entre os próprios poderes estabelecidos e a segunda às formas de os governantes se submeterem ao escrutínio público, dos próprios cidadãos, via eleições, plebiscitos e referendos. O mecanismo mais considerado como *accountability* vertical é o das eleições, pois estas dizem respeito a uma regulação feita periodicamente pelos governados a partir de seus juízos sobre os governantes, conjugados às suas vontades e expectativas, ou seja, constitui a própria delegação num sistema representativo. Mas a literatura sobre o tema costuma apontar cada vez com maior frequência a insuficiência (e as contradições) dessa via que, embora essencial, não basta para salvaguardar o interesse público, como figura na observação de Campos (1990, p. 34): “a legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada”. Vista nestes termos, a noção passa a abarcar também a atuação dos meios de comunicação e de organizações da sociedade civil na criação das próprias condições de *accountability*. Essa ideia toma forma como uma espécie de dimensão adicional à qual Peruzzotti e Smulovitz (2002) dão o nome de “*accountability* social” ou “*accountability* vertical social”.

Não há, entretanto, consenso sobre esta categoria adicional. Para alguns, ela se encerra num processo de responsividade. A distinção essencial, neste caso, é que o processo de *accountability*, seja horizontal ou vertical, deve ser caracterizado pela possibilidade objetiva de sanção por mecanismos formais, enquanto a responsividade refere-se mais

genericamente à permeabilidade dos representantes às demandas e às vontades dos representados (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999, p. 9-10), tendo que oferecer, assim, respostas e justificativas. Tal distinção pressupõe, portanto, um recorte que estabelece dois processos distintos, mas que podem ser correlacionados mais pelas consequências do que pelas formas. Por outro lado, autores como Mulgan (2000) entendem o próprio conceito de *accountability* como expandido, onde a responsividade é um dos aspectos (e um dos muitos sentidos) que se aplicam aos processos de *accountability*. Mulgan (1997) observava ainda uma tendência a ver a *accountability* como um processo único, em vez de reconhecer um número de diferentes funções e canais que ela envolve num projeto político pluralista. Porém, não há consenso sobre quais são todos os processos que fazem os servidores públicos responsivos às demandas do público.

Há muitos pontos a considerar nesse debate, mas é fato que isso denota uma preocupação com um âmbito de subordinações e interações muito mais fluido e difuso do que aquele institucionalmente objetivado e que precisa ser considerado, numa dimensão ordinária na qual os representantes políticos são concitados a dar prontas respostas aos cidadãos. Como observa Maia (2006, p. 2) a *accountability* “acarreta para os representantes políticos, na organização de seus poderes e obrigações, o dever de responder aos cidadãos, de replicar às críticas a eles endereçadas e de aceitar (alguma) responsabilidade sobre (sic) suas falhas, incompetência ou desonestidade”.

4 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE NUMA COMPREENSÃO EXPANDIDA

Independentemente de como se postulam as dimensões aqui referidas, tem crescido a percepção de que os mecanismos formais não são suficientes para compreender a participação da mídia e dos públicos no processo de *accountability*, o que foi por muito tempo negligenciado em vários estudos sobre o tema. A participação da mídia no processo de *accountability* tem sido descrita recentemente em termos da importância da imprensa na função de vigilância sobre as instituições (*watch-dog*), onde os possíveis responsáveis são premidos a explicar-se e a justificar-se publicamente em relação aos seus atos - não apenas frente a outros agentes específicos, mas diante de uma ampla audiência de cidadãos (Gutmann; Thompson, 1996). A ideia de *accountability* tem, assim, bem marcado o seu

caráter público, ou seja, deve ser um processo que se desenvolve em condições de publicidade (de visibilidade), daí porque não se pode ignorar o que se torna disponível ao público através da mídia.

Ao ponto crucial referente às possíveis punições aplicadas aos agentes que não satisfaçam as condições previstas no processo de *accountability* é possível acrescentar o argumento de que algum tipo de sanção pode se constituir também por via dos processos amplos de opinião pública, sob operação dos mecanismos de visibilidade. Afinal de contas, o juízo público pode ser um elemento decisivo, por meio da reputação, na geração e manutenção dos vínculos de confiança necessários entre *agent* e *principal*. Isso é evidenciado tanto em um nível mais abstrato de sentimentos comuns difundidos e compartilhados, como também mais concretamente por meio das denúncias, dos vazamentos de informações e dos escândalos políticos, fenômenos midiáticos que põem em questão (e em risco) o capital simbólico das autoridades (THOMPSON, 2000), que compelem os agentes denunciados a prover esclarecimentos e justificativas.

Tanto a alusão genérica a uma orientação dos agentes públicos em consonância com “as preferências do povo”, presente na ideia de responsividade, quanto as críticas feitas às limitações e distorções dos processos eleitorais denotam a insuficiência de compreensão do papel dos públicos – entendido em sua complexidade de ação cotidiana – e da opinião pública no processo de governança. Os estudos sobre *accountability* não abarcam os aspectos mais triviais e ordinários de responsividade dos representantes eleitos aos clamores que constituem o que se identifica como opinião pública. Odugbemi (2011) propõe especialmente avaliar o papel crítico e potencial do que denomina “opinião pública regulativa” para a boa governança. A própria compreensão dos processos de formação da opinião pública, sob a égide de múltiplas influências, expõe fortemente seu caráter fluido, ambíguo e contraditório. É neste sentido que alguns estudos, mais do que apenas investigar os efeitos da opinião pública, procuram questionar a possibilidade de gerar genuínas demandas por *accountability* por meio dela, caso possa representar de forma ativa, coerente, suficientemente competente e autônoma uma pressão política por boa governança e responsividade (LEE, 2011).

Sendo a opinião pública algo de difícil apreensão, sujeita a algumas falácias muito comuns (ALLPORT, 1937) e frequentemente encarada com ceticismo, como uma forma de

“publicidade fabricada” (HABERMAS, 2003; CHOMSKY; HERMAN, 2010) pode até caber dúvida se pode de fato representar essa pressão política de forma suficientemente competente e autônoma, mas por outro lado, não se pode ignorar e negar a influência que exerce no processo. A despeito da grande heterogeneidade do espaço público, como observa Esteves (1997), a opinião pública segue sendo referência fundamental da vida política. Seja como se interpretem os movimentos contemporâneos e suas possíveis causas e consequências, as possibilidades e limites da democracia estão em pauta: uma crise da opinião pública, tal como referenciada no modelo liberal, os problemas do modelo representativo, as possibilidades de participação direta e o alcance da soberania popular, os modelos institucionais vigentes e as possíveis inovações e, dentro disso tudo, a *accountability*. O problema está presente na expressão de agentes do sistema político quando afirmam a necessidade de “ouvir a voz das ruas”, de “reagir às demandas do povo”, de “dar respostas à opinião pública”. Momentos críticos de manifestação de uma opinião pública mais vigorosa (apresentada como demanda mais geral e difusa), bem como manifestações por causas mais específicas (porém em grande escala e com alto grau de visibilidade), provocam reações do sistema político. Este se movimenta, então, no sentido de prestar contas publicamente sobre essas questões. Neste sentido, a relação entre opinião pública e *accountability* de algum modo se estabelece.

Ao menos em princípio, pode-se, portanto, compreender a *accountability* de tal modo expandido, podendo com isso abraçar (e testar) algumas ideias: (a) a responsividade é um processo que não pode ser dissociado de qualquer ação ou tomada de decisão, já que quaisquer que sejam suas consequências, tais decisões poderão estar sujeitas a qualquer momento a escrutínio público, sendo, por este motivo, um elemento importante (e componente) do processo de *accountability*; (b) o desafio de tornar as instituições e agentes públicos *accountable* envolve um conjunto de diferentes canais e mecanismos que se interpenetram e se complementam e, dentre eles, a visibilidade pelos meios de comunicação; (c) os mecanismos pelos quais se exerce uma vigilância no âmbito da mídia e que envolvem a opinião pública podem tanto instigar e acionar os demais mecanismos (como, por exemplo, os mecanismos de controle legal), quanto produzir efeitos em termos de reputação ou atribuição de confiança, o que demanda tanto uma adequação das atitudes e dos comportamentos públicos dos agentes e instituições quanto respostas às imputações

que lhes forem dirigidas e (d) sob o ponto de vista relacional, o processo de *accountability* não se efetiva apenas por uma situação específica de tomada/prestação de contas entre os interlocutores diante dos elementos objetivos referentes ao desempenho sobre o que é delegado, mas também opera continuamente por meio de expectativas mutuamente controladas sobre tal desempenho, ou seja, a própria existência de um processo forte de *accountability* (para o qual concorrem seus múltiplos canais e operadores) é um fator orientador e delimitador das atitudes dos interlocutores, um frente ao outro.

Buscar uma compreensão do processo de *accountability* no sentido aqui proposto é, talvez, como montar um quebra-cabeças de muitas peças. Algumas possivelmente se encaixam melhor que outras. De toda maneira já é largamente demonstrado que para um modelo de democracia representativa onde ele possa fazer sentido e ser de fato operacional é indispensável que os mecanismos de *accountability* horizontal possuam suficiente funcionalidade - até mesmo para poder garantir a efetividade da *accountability* vertical, mesmo que esta se resuma aos processos eleitorais (O'DONNELL, 1991). Há alguns complicadores que fazem suspeitar de que os encaixes das peças neste vasto quebra-cabeças não são perfeitos, mas apenas aproximados, dadas as muitas falhas e limitações em cada um desses mecanismos. Se é assim, é preciso referenciar o sistema em seu conjunto, e não em suas particularidades mais frágeis, de tal forma que as possibilidades e vantagens de um mecanismo possam suprir as limitações e desvantagens de outros. Exemplo disso é que as eleições, por elas mesmas, precisam ser organizadas segundo um controle formal estrito na dimensão horizontal.

Outra questão importante é relativa a possibilidades de participação direta que se inserem e se mesclam ao modelo representativo, sob um desenho institucional que cria fóruns e instâncias junto às agências governamentais e que permitem a escuta das demandas, o debate sobre a formulação de políticas, o acompanhamento das ações do poder público e a avaliação do desempenho em relação às políticas públicas. Naquilo que Avritzer (1994) denomina "inovação institucional democrática" se inserem vários mecanismos que não se prestam apenas a uma deliberação conjunta, mas também constituem uma instância de prestação de contas (orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, comitês gestores, audiências públicas etc.), sem a qual perdem a sua funcionalidade. Há aqui duas questões importantes a acrescentar: (a) esse desenho

institucional pressupõe uma operação sob um regime de publicidade que possa de fato permitir de algum modo e em alguma medida a intervenção direta de qualquer cidadão em alguma fase do processo e (b) a possibilidade de participação está em relação direta com a capacidade de mobilização social dos cidadãos, de modo menos ou mais organizado (HENRIQUES, 2010).

Considera-se aqui que um olhar sobre a formação de comunidades políticas no cotidiano é um dos aspectos fundamentais para compreender a formação das controvérsias públicas e, por extensão, de públicos menos ou mais mobilizados e organizados, com suficiente capacidade para sustentar uma esfera pública ativa. A politização de temas da vida cotidiana é importante fonte para essa formação, dependente das interações e conversações ordinárias (GAMSON, 2011). Sob esta perspectiva, constituem desafios tanto o empoderamento dos públicos – sua capacidade de dar visibilidade às suas demandas e propostas, colocando-as sob a perspectiva de um sentimento público mais abrangente e compartilhado - quanto as formas pelas quais as instituições democráticas podem captar e interpretar essas opiniões e demandas, procurando distinguir os interesses mais ou menos particulares que se apresentam e, assim, tornarem-se *accountable*.

5 O CONTROLE SOCIAL PELAS REDES DE VIGILÂNCIA CIVIL

A menção a uma *accountability* social já demarca uma diferença entre os controles formais feitos pelas próprias instituições e o chamado controle social que, para ser exercido, depende de outras condições que conformam a qualidade das relações entre governo e cidadãos, como propôs Campos (1990, p. 35): “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*”. Esta afirmativa postula, claramente, a importância da supervisão e da vigilância dos próprios cidadãos no processo, feita por meio de organizações da sociedade civil. O'Donnell, nos anos 1990, apontava como elemento importante no contexto das “novas poliarquias” latino-americanas o fato de que várias organizações passarem a reivindicar o respeito às garantias fundamentais, supervisionar eleições ou atuar como “vigias republicanos da licitude das ações estatais em termos tanto da sua possível usurpação de prerrogativas de outras

agências estatais quanto da conduta ética apropriada a autoridades públicas” (O’DONNELL, 1991, p. 48).

Tais iniciativas de vigilância civil sobre o poder público, a cargo de diversas instituições e movimentos da sociedade civil (universidades, organizações não-governamentais, grupos de militância política etc.) têm, de fato, ganhado vulto, como os chamados “observatórios”, que buscam acompanhar e monitorar as políticas públicas, constituindo uma base de dados sobre as causas que elegem e sobre um conjunto de instituições públicas – tanto da administração direta como indireta. Alguns são mais especializados do que outros, mas, de toda forma, há uma expectativa de que sua atuação possa dar publicidade às ações do poder público – tanto sob o ponto de vista da formulação das políticas, como de sua execução. Isso permite que os mais diversos movimentos sociais e projetos mobilizadores possam ter acesso a dados que poderiam não estar disponíveis – ou mesmo reunidos de forma mais organizada.

A questão dessa supervisão e da tarefa de vigilância passa nos últimos anos por mudanças significativas. Durante muito tempo à imprensa foi dada a responsabilidade por cumprir publicamente este papel, alimentando a característica de “cão de guarda” (*watchdog*) dos valores e do interesse público, um papel de vigilante que procura monitorar aqueles que detêm uma posição de autoridade para denunciar abusos e práticas de corrupção em nome do interesse público (HENRIQUES; SILVA, 2013; 2017). Em que pese a sociedade civil executar o monitoramento das ações do poder público, deveria contar com o papel decisivo da imprensa, especialmente no sentido de publicização das denúncias. Isso tem importância não só no sentido de iluminar as ações ilícitas que de outro modo passariam despercebidas, mas de prover “aliados potenciais para agências estatais que, mesmo em condições duvidosas, possam se decidir a tomar as medidas apropriadas” (O’DONNELL, 1991, p. 48). Isso reforça a necessidade de uma visão ampla e complementar que possa abarcar o endereçamento às agências encarregadas do controle no âmbito da *accountability* horizontal, como observa O’Donnell (1991, p. 48): “as operações dessas organizações [da sociedade civil] têm efeitos limitados se a ação de agências estatais propriamente autorizadas não se segue”.

Não obstante os inúmeros exemplos em que a imprensa vem desempenhando com efeito a função de vigia, realizando investigações, incorporando denúncias e assim trazendo

à luz informações importantes sobre a atuação dos agentes do poder público, o grande volume de questões e de denúncias que vêm a público provenientes de redes civis de vigilância na atualidade sugerem não o fracasso da imprensa nessa função, mas a existência de limites no seu cumprimento. Estes podem, de alguma forma, ser supridos por uma atenção específica dessas redes (HENRIQUES; SILVA, 2013; 2017). O desenvolvimento da imprensa como negócio e sua concentração de propriedade, bem como suas vinculações, mesmo que indiretas, a interesses políticos, de fato podem limitar sua atuação neste sentido, considerando um conjunto amplo e complexo de influências. Por outra parte, a própria sociedade civil ganhou, com o recurso aos meios informatizados, novas possibilidades de não apenas vigiar, como também de tornar públicos os seus monitoramentos. Isso passou a compor uma base de dados importante para dar suporte aos movimentos, para alimentar até mesmo a imprensa com informações importantes e para subsidiar em alguma medida o próprio poder público.

O papel cumprido por estes mecanismos não se restringe, contudo, à informação. Organizados em rede, são, eles próprios, um ente coletivo que se forma e cujos membros – pessoas, grupos e instituições – podem prover em conjunto as informações e se organizar a partir delas. Essa organização reticular permite uma construção colaborativa que serve de plataforma para o debate naquelas questões a que se propõe. Eles se inclinam também a um papel bastante ativo em relação às causas que monitoram, para além de concentrarem essa tarefa de apoio: seus integrantes tendem a ser interlocutores “naturais” para as diversas discussões em torno da causa ou de questões correlatas e, em dimensão institucional, os observatórios costumam ser chamados para os diversos fóruns e audiências temáticos, já que vistos como possuidores de certa *expertise*. Assim, tomam relevância os posicionamentos assumidos por esses “cães de guarda” sobre as políticas públicas e, com isso, tendem a ser um elemento a ser levado em conta, de algum modo, na produção de decisões políticas – com maior ou menor força, dependendo do caso. Também são elementos importantes para o fomento da conversação cívica e, portanto, para formação de uma opinião pública, num horizonte mais geral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos grandes desafios com que se defrontam as democracias contemporâneas é o da constituição de uma esfera civil ativa e capaz de interferir no amplo espectro das políticas públicas de forma consistente e consequente. Trata-se não apenas de enfrentar a necessidade de conhecimento especializado em todas as áreas de gestão (e, por conseguinte, a máquina burocrática), mas de efetivamente ouvir e compreender as demandas cívicas, produzindo decisões responsivas, de modo que remetam sempre a uma noção de interesse público como algo aberto e passível de permanente atualização. Para isso, a sociedade civil deve possuir mecanismos que sirvam tanto para endereçar essas demandas, quanto para cobrar as ações responsivas e para supervisionar o *modus operandi* dos agentes do governo dentro dos princípios de legalidade, moralidade e publicidade que devem reger o poder público. Daí porque é importante investigar principalmente as contradições e as limitações dos processos de *accountability*.

Mesmo assim, não se pode ter em perspectiva que todo o processo de comunicação pública possa se esgotar na participação cívica em âmbitos institucionais, que, aliás, se encontra em declínio. Embora haja canais formais, sempre haverá questões e demandas que aparecerão fora deles, quer de forma mais difusa, por uma opinião pública formada na conversação ordinária, quer modo mais concreto, pela ação direta de grupos menos ou mais organizados, dispostos a acompanhar e monitorar decisões e ações dos agentes públicos. É neste ponto que precisamos questionar em que medida o sistema político pode ser responsivo e como garantir que os vários mecanismos de *accountability* sejam em alguma medida efetivos para comprometer os agentes políticos com as normas, mas também com as demandas da cidadania.

A articulação entre *accountability* social e responsividade na perspectiva comunicacional revela a importância dos processos de comunicação pública como eixos centrais para a efetivação da democracia. A *accountability* social, exercida por meio da vigilância civil e da participação ativa dos públicos organizados, destaca o papel da comunicação na promoção da transparência, no monitoramento das ações estatais e na cobrança por respostas públicas. Já a responsividade, entendida como a capacidade das instituições de responder às demandas cívicas, depende de canais comunicacionais abertos e dialógicos, que permitam a escuta e o engajamento dos cidadãos. Nesse sentido, a comunicação pública emerge não apenas como ferramenta informativa, mas como espaço

relacional e político, onde se constroem as condições para uma governança democrática e accountable. A integração dessas dimensões evidencia que a qualidade da democracia está intrinsecamente ligada à capacidade dos sistemas comunicacionais de fomentar a participação, a crítica e o controle social, fortalecendo assim a confiança nas instituições e a legitimidade das decisões públicas.

REFERÊNCIAS

- ALLPORT, Floyd H. Toward a Science of Public Opinion. **Public Opinion Quarterly**, Oxford, v. 1, n. 1, p. 7-23, 1937.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, Vol. 2, nº 24, p. 30-50, 1990.
- CHOMSKY, N.; HERMAN, E. S. **Manufacturing Consent**: The Political Economy of the Mass Media. New York: Random House, 2010.
- ESTEVES, João Pissarra. Opinião pública e democracia na sociedade de informação. **BOCC-Biblioteca On-Line de Ciências da Comunicação**, 1997.
- ESTEVES, João Pissarra. **Sociologia da Comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- GAMSON, W. **Falando de Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. The scope of accountability. In: GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis (orgs.). **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996. p. 128-164.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HENRIQUES, Márcio S. **Comunicação e mobilização social na prática de polícia comunitária**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.
- HENRIQUES, Márcio S. A constituição de observatórios: possibilidades de influência, supervisão e vigilância da sociedade civil sobre as políticas públicas urbanas. In: MARQUES, Ângela C.S.; OLIVEIRA, Ivone de L. (Orgs.) **Comunicação Organizacional**: dimensões epistemológicas e discursivas. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2015. p.206-217.
- HENRIQUES, Márcio Simeone; SILVA, Daniel Reis. Vigilância civil sobre as práticas de comunicação das organizações privadas: limites da atuação da imprensa e os desafios do monitoramento pelos públicos. **Animus**. Revista Interamericana de Comunicação Midiática, Santa Maria, v. 12, n. 24, p. 45-62, 2013.

HENRIQUES, Marcio Simeone; SILVA, Daniel Reis. Vigilância civil e internet: possibilidades e limitações na disputa por visibilidade e na construção de credibilidade. **Conexão-Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 16, n. 31, p. 21-41, 2017.

LEE, Taeku. The (im)possibility of mobilizing public opinion? In: ODUGBEMI, Sina; LEE, Taeku. **Accountability trough public opinion**. From inertia to public action. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2011. p. 25- 33.

MAIA, Rousiley C. M. Mídia e diferentes dimensões da *Accountability*. **E-Compós**, [s.l.], v. 7, p. 2-27, 2006.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Introduction. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan (orgs.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. Meios de comunicação e *accountability* na América Latina. **Anais do 21st World Congress of Political Science**. Santiago/Chile, 2009.

MULGAN, Richard. 'Accountability': an ever-expanding concept?". **Public Administration**, Oxford, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MULGAN, Richard. The processes of public accountability. **Australian Journal of public administration**. Barton, v. 1. n. 56, p. 25-36, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 27-53, 1991.

ODUGBEMI, Sina. The public and its (alleged) handiwork. In: ODUGBEMI, Sina; LEE, Taeku. **Accountability trough public opinion**. From inertia to public action. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2011. p. 11-24.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Accountability* social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (orgs.). **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, p. 23-52, 2002.

POWER, Michael. **The audit society**: rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ROCHA, Arlindo C. **Accountability na Administração Pública**: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 96–116, 2011.

THOMPSON, John B. **Political scandal: power and visibility**. Cambridge: Polity Press, 2000.

WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena; COELHO, Marja Pfeifer; LOCATELLI, Carlos (orgs.). **Comunicação Pública e Política**: pesquisas e práticas. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-56.

Articulation Between Accountability and Civil Surveillance from the Perspective of Public Communication Processes

ABSTRACT

This article explores the relationship between accountability and civil surveillance in the context of public communication, emphasizing their role in democratic consolidation. Accountability is analyzed as a normative principle involving the responsibility of public agents and their obligation to answer to society, while civil surveillance is understood as the practice of organized publics monitoring and denouncing institutional actions. The study adopts a communicative perspective, arguing that effective accountability depends not only on formal mechanisms but also on dialogic interactions and citizen participation in the public sphere. The social dimension of accountability is also discussed, highlighting how media and civil surveillance networks play a crucial role in amplifying the visibility of state actions and demanding governmental responsiveness. Responsiveness, in turn, is examined as the capacity of institutions to address public demands, underscoring the need for open and transparent communication channels. The article concludes that the interplay between social accountability and responsiveness requires a dynamic public communication environment, where civic participation and social oversight strengthen democratic governance and institutional trust. The study contributes to reflections on the challenges and possibilities of these processes in societies marked by inequalities and crises of representation.

Keywords: Public communication. Publics. Public Opinion. Civil surveillance. Accountability.

Articulación entre Accountability y Vigilancia Civil desde la Perspectiva de los Procesos de Comunicación Pública

RESUMEN

Este artículo explora la relación entre *accountability* y vigilancia civil en el contexto de la comunicación pública, destacando su papel en la consolidación democrática. La *accountability* se analiza como un principio normativo que implica la responsabilidad de los agentes públicos y su obligación de rendir cuentas a la sociedad, mientras que la vigilancia civil se entiende como la práctica de públicos organizados que monitorean y denuncian acciones institucionales. El estudio adopta una perspectiva comunicacional, argumentando que la efectividad de la *accountability* no solo depende de mecanismos formales, sino también de interacciones dialógicas y de la participación ciudadana en la esfera pública. Se discute además la dimensión social de la *accountability*, donde los medios de comunicación y las redes de vigilancia civil cumplen un papel crucial al amplificar la visibilidad de las acciones estatales y exigir respuestas gubernamentales. La capacidad de respuesta (*responsiveness*), por su parte, se examina como la habilidad de las instituciones para atender demandas públicas, resaltando la necesidad de canales de comunicación abiertos y transparentes. El artículo concluye que la articulación entre *accountability* social y capacidad de respuesta requiere un entorno dinámico de comunicación pública, donde la participación cívica y el control social fortalezcan la gobernanza democrática y la confianza en las instituciones. El estudio contribuye a reflexionar sobre los desafíos y posibilidades de estos procesos en sociedades marcadas por desigualdades y crisis de representación.

Palabras clave: Comunicación pública. Públicos. Opinión Pública. Vigilancia civil.
Accountability.

Recebido em: 31/07/2025

Aceite em: 22/10/2025