

Accountability e desenvolvimento local: possíveis convergências

Accountability and local development: possible convergences

Accountability y desarrollo local: posibles convergencias

Revair Rodrigues Machado Neto¹

Murillo Araújo Martins²

Pedro Paulo Sperb³

Pedro Pereira Borges⁴

¹ Formado em Direito e Mestrando do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: revairneto@hotmail.com

² Formado em Direito e Mestrando do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: murilloserial12@hotmail.com

³ Formado em Direito. Professor na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Mestrando do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local da UCDB, Campo Grande, MS, Brasil. E-mail: 4280@ucdb.br

⁴ Formado em Filosofia e Pedagogia pela Universidade Católica Dom Bosco, Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade de São Paulo-SP (PUC-SP), Brasil. E-mail: pobojarri@ucdb.br

Resumo: A temática deste artigo é o desenvolvimento local e a sua relação com a *accountability*. O objetivo da pesquisa é buscar as possíveis convergências entre ambos. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica. O resultado obtido é o fato de que ainda persiste um déficit de *accountability* no Brasil e que os pressupostos do desenvolvimento local são úteis para diminuir ou mesmo eliminar esse déficit ou o descompasso entre os agentes/governo e a sociedade, no que diz respeito à eficiência e à eficácia da prestação de contas e mesmo da responsabilização.

Palavras-chave: *accountability*; responsabilização; desenvolvimento local.

Abstract: The theme of this article is the local development and its relationship with accountability. The objective of the research is to search for possible convergences between both ones. The research is bibliographical. The result is the fact that there is still a lack of accountability in Brazil and that local development assumptions are useful to reduce or even eliminate this deficit or the gap between agents/government and society in terms of efficiency and the effectiveness of accountability.

Keywords: accountability; responsabilization; local development.

Resumen: La temática de este artículo es el desarrollo local y su relación con la *accountability*. El objetivo de la investigación buscar las posibles convergencias entre ambos. Se trata de una investigación bibliográfica. El resultado obtenido es el hecho de que aún persiste un déficit de *accountability* en Brasil y que los presupuestos del desarrollo local son útiles para disminuir o incluso eliminar este déficit o el descompás entre los agentes/gobierno y la sociedad, en lo que se refiere a la eficiencia y la eficacia de la rendición de cuentas e incluso la responsabilidad.

Palabras clave: *accountability*; responsabilización; desarrollo local.

1 INTRODUÇÃO

A questão dos controles internos ou externos ao governo, no Brasil começou a ser tratada de maneira incipiente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Desde então, passando pelos governos militares, encontrou a sua “residência oficial” na Constituição Federal de 1988. A discussão sobre a temática, no entanto, não é algo somente do Brasil, mas é um fenômeno mundialmente conhecido com um termo específico: *accountability*.

O presente trabalho não tem como finalidade discutir sobre a definição do termo, que pode ser encontrada em qualquer dicionário da língua inglesa e, em específico, de política¹, e também na literatura brasileira², mas precisará pelo menos de uma aproximação conceitual com a língua portuguesa brasileira. Para tanto será usado como sinônimo de responsabilização, de prestação de conta, de controle e de sanção, entre outros, dos agentes públicos em relação à prestação de contas dos seus atos para a sociedade.

Este artigo, que tem como objetivo buscar algumas possíveis convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local, terá uma pesquisa do tipo bibliográfico. Os resultados serão apresentados na última parte.

O artigo está estruturado, além da introdução, em oito tópicos, e as considerações finais, sendo que os três primeiros tópicos são dedicados à *accountability*, e os cinco seguintes tratam do desenvolvimento local. Antes das considerações finais foram tratadas as convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*.

2 OS AGENTES DA ACCOUNTABILITY

Em 1789, a **Declaração dos direitos do homem e do cidadão** (MARTÍNEZ, 1973 apud FERREIRA FILHO et al., 1978), no seu Art. 15, estabelecia uma regra básica da relação entre os agentes públicos e a sociedade:

¹ McLean e McMillan (2003), por exemplo, colocam o termo como um dos seus verbetes iniciais, já na primeira página.

² Por exemplo, o trabalho de Campos (1990), cuja temática é especificamente *Accountability: quando devemos traduzi-la para o português*, oferece uma discussão abrangente sobre a tradução do termo.

“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Essa regra tem sentido em todo país que quer se denominar democrático e representativo. O Art. 1, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), define o que seja o Brasil: uma República Federativa, formada por entes chamados de União, Estados e Municípios. O mesmo artigo (Art. 1), no Parágrafo Único, estabelece que o Brasil possui um sistema democrático e representativo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A *accountability* tem uma simbiose com a democracia, pois, em países que norteiam as suas relações pelo regime democrático, o governo assume as funções de agente-principal (governo, agentes públicos) em relação a outro agente (a sociedade), que é detentor de uma necessidade a ser satisfeita. Entre estes dois agentes – o governo e a sociedade – há um terceiro agente, posto a serviço de ambos os agentes, que atua na defesa do interesse alheio, e essa atuação lhe interessa, porque pode receber benefício do agente principal. Trata-se dos órgãos internos e externos de controle (PIRES, 2010).

Dentro, portanto, das democracias representativas, os dois agentes de *accountability* são os administradores públicos e o povo. Assim entendida, a *accountability* advém da própria delegação de poder pelo povo a todo agente – seja ele político ou administrativo –, o qual deve prestar conta de seus atos à sociedade por meio de controles constitucionais republicanos – nesse caso eleições, plebiscitos ou referendos – e também aqueles instituídos pelo Estado e alocados no sistema de controle da administração – nesse caso, o controle interno, o controle externo e o social (SERRA; CARNEIRO, 2012).

Para Habermas (1994), essa relação interativa, estabelecida entre governo e sociedade, é sempre mais promissora quando o poder é exercido não a partir das estruturas, mas das relações, que se manifestam nas esferas públicas. Assim, os principais agentes da relação Estado/sociedade podem ser assim definidos: de um lado, está o agente-principal, ou seja, os governantes, que recebem um poder delegado pelo povo, por meio de eleições, referendos ou plebiscitos; de outro lado, está o outro agente, ou seja, o cidadão-eleitor-contribuinte. Os órgãos de controle são colocados a serviço de ambos os agentes. Em resumo, Serra (2012, s/p) é do parecer que

O governante/agente deve prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz, Sendo que o que faz, como faz e por que faz deve estar em harmonia com os princípios republicanos e democráticos. A Sociedade/cidadão toma as contas pelos canais institucionalmente instituídos: eleições, controle externo, controle interno, controle social.

A relação entre o governante e a sociedade, nas democracias representativas, é sempre feita dentro do princípio de fidelidade entre os agentes, e os mecanismos de *accountability* se articulam de acordo com a evolução histórica em cada lugar. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi aquela que criou os sistemas de controle da administração – internos, externos e sociais. De um lado, o governo/administração tem o dever de prestar contas para a sociedade/cidadão. As regras estabelecidas para a prestação de contas do governo são o Art. 70, Parágrafo Único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Além da Constituição Federal de 1988, há outras leis que regulam essa relação: a Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar 131/2009 (BRASIL, 2009).

Quanto ao dever de tomar contas, ou de pedir contas dos atos dos governantes, as regras estabelecidas estão no Art. 74, Parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, e na Lei de Acesso à Informação, Lei n.

12.527/2011 (BRASIL, 2011). Vale ressaltar que estas leis valem para todas as esferas de governo, ou seja, federal, estaduais e municipais.

Quanto aos órgãos de controle instituídos, segundo Serra (2012, s/p), estes “não podem abrir mão do exercício de seu dever de fiscalização e de aplicação de sanção, sob pena de comprometer todo o sistema do Estado”.

3 A IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL

A *accountability*, entendida, então, como responsabilização, prestação de contas, sanção, entre outros sinônimos, segundo o cientista político argentino Guillermo O’Donnell (1988; 2004), tem duas dimensões importantes: a horizontal e a vertical. Porém, antes de qualquer coisa, é preciso levar em consideração que O’Donnell aborda a temática da *accountability* partindo do princípio de que os cidadãos têm o direito de eleger os seus representantes e direito de expressar suas demandas se quiserem viver numa democracia. O que está em jogo, para O’Donnell, é a questão da usurpação do poder. Para ele há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder. Nisso ele conflui para o fato de que o serviço público tem duas funções inalienáveis: a sua sujeição à lei e também o serviço ao interesse público.

Em uma análise posterior, O’Donnell (1998) propôs a inclusão demais três novos parâmetros de análise apresentada por Dahl (1997) para definir um regime como democrático. São elas: 1) as autoridades eleitas não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 2) as autoridades eleitas não devem ser sujeitas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 3) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Assim entendida a questão, pode-se abordar a temática das duas dimensões da *accountability*. A *accountability* vertical diz respeito às atividades de fiscalização dos próprios cidadãos e da sociedade civil. Os cidadãos e a sociedade civil exercem um controle ascendente sobre os governantes e os entes burocráticos. Para O’Donnell os cidadãos participam desse processo por meio do processo eleitoral, por plebiscitos e por consultas públicas. Daí a importância da educação e da participação da população nas eleições e

nos processos de decisão das políticas públicas. A sociedade civil, por seu turno, participa do processo por meio das organizações e da mídia. Quando não há relação de confiança – a prestação de contas não condiz com o estabelecido em lei – nasce a importância de expor as transgressões e os delitos cometidos por aqueles que exercem o poder.

Daí a importância de um tipo de *accountability* que O'Donnell (1998, 2004) denomina de horizontal. A *accountability* horizontal, segundo O'Donnell (1988), se dá por mecanismos institucionalizados de controle e de fiscalização mútua e também por meio da atuação de outras agências governamentais cuja finalidade precípua é o monitoramento, a fiscalização do poder público, além de outros órgãos estatais. No Brasil, os órgãos estatais que realizam essa missão são os Tribunais de Contas.

A dimensão horizontal está ligada a uma rede de instituições autônomas. Segundo, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, esses órgãos têm poder para cobrar responsabilidades dos dirigentes e, se for o caso, punir. Essa rede foi enriquecida pelo fortalecimento da democracia, a partir da redemocratização brasileira, que teve início em 1985, momento que trouxe novos institutos aptos para realizar o controle mútuo exercido entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Essa novidade democrática, segundo o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000, p. 19), fez com que os controles parlamentares e procedimentais fossem utilizados como forma de se evitar a tirania dos governantes. A *accountability* horizontal é do tipo que a fiscalização é exercida por meio dos órgãos governamentais (*checks and balances*).

Segundo Serra (2010), a evolução da *accountability* no Brasil leva a entender a importância da sua dimensão horizontal, pois ela representa o acompanhamento dos atos de governo e dos atos de administração durante todo o curso de um ano. Esta se dá pela soma dos *controles externos + controles internos + controles sociais*. O resultado dessa soma é a prestação de contas de todos os atos de governo e de administração de janeiro a janeiro. O resultado esperado, a *accountability* em si, é que os dados oferecidos sejam transparentes, expressos com informações públicas qualificadas e levem em consideração a eficiência e a eficácia.

5 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Por estar ligada ao desenvolvimento democrático de um país, e tudo o que diz respeito ao desenvolvimento diz respeito também ao desenvolvimento local, por analogia pode-se afirmar que a *accountability* está intimamente ligada não somente à questão do desenvolvimento local. Portanto não se pode chegar às convergências sem antes estabelecer o que seja o desenvolvimento local. Este tópico, então, tem como foco o desenvolvimento local.

A questão do desenvolvimento é uma questão muito atual, em especial em um país como o Brasil, que se apresenta como uma das grandes potências econômicas mundiais, mas que também, segundo dados do IPEA (MELLO E SOUZA; MIRANDA, 2015), ainda apresenta quadros de desigualdades em uma cidade, pequena ou grande, em uma região, como a Centro-Oeste, por exemplo, ou entre as cinco regiões políticas brasileiras – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Diante das disparidades de desenvolvimento entre as regiões, retomando Ávila (2006, p. 133), a questão do desenvolvimento local deve levar em consideração que este

[...] é coisa de território/espaco coletivamente dimensionado, mas sempre considerando que os territórios/espacos coletivizados se afloram das dimensões ou propriedades comuns dos territórios/espacos individuados, propriedades estas – já formadas, em processo de formação ou passíveis de serem formadas se houver potencialidades para tal – que se interficiem, interajam, intercomplementem e ensejem a emergência dos embrionários “núcleos galácticos de coletivização, em processo de expansão externa e complexação interna.

Essa visão do desenvolvimento local tem como ponto forte o fato de apresentar o desenvolvimento local como elemento coletivo. Não somente isso, o território, entendido como espaço, é dimensionado pelo ser humano. É por essa razão que os territórios/espacos são fruto da coletivização, fazendo com que o território ganhe dimensões internas e externas. Dessa forma, se concebe o desenvolvimento local a partir da categoria da relação. Ele tem relações internas e externas, isto é, mantém relações entre que está em determinado local e o que provém de outros locais. Por isso é que Ávila aborda a questão dos núcleos galácticos. Assim, em se tratando da categoria

da relação, é que ganham relevância termos como interfaciação, interação e intercomplementaridade. Em outras palavras, parafraseando Santos (2005), o local está presente no global e o global está presente no local.

Por dizer respeito ao elemento coletivo, o desenvolvimento local, segundo a abordagem avilana, é marcado por relações primárias e coletivas, das quais surge a sociedade e esta se expressa no seu aspecto mais formal dentro da categoria território/espço. Dessa forma é que se jurisdicionam os indivíduos dentro de um território. Isto diz respeito não somente à localidade, mas também a uma região, a um país e a outros âmbitos de relações supranacionais. O que surge das intersecções, que têm seu ponto de partida as relações primárias e coletivas, passando pelos indivíduos e pelas relações mais formais da sociedade, é o conceito de identidade, conceito de extrema relevância para o desenvolvimento local.

Daí a importância para o desenvolvimento local do “efeito balança”, ou seja, o de que o indivíduo está para a sociedade, assim como a sociedade está para o indivíduo. É nesse espaço que emerge o próprio comprometimento do indivíduo com a sociedade e vice-versa. As relações, portanto, não são somente verticalizadas, ou seja, da sociedade para o indivíduo, mas também horizontalizadas, ou seja, do indivíduo para a sociedade. Assim se restabelece o equilíbrio democrático. O desenvolvimento local é, portanto, segundo a acepção de Ávila (2006, p. 135),

É fundamentalmente coisa de “comunidade ativada para DL”, porque é aí que os indivíduos/cidadãos podem se “desabrochar” para catalisarem propriedades comuns, inclusive as que visem o cultivo de diferenças enriquecedoras da contínua geração e dinamização de potencialidades, condições e ações para cada vez mais e melhor influenciar direta, compromissada e compartilhadamente nos rumos, meios e métodos individuais e coletivos da vida territorial, espacial e solidariamente localizada.

A catalisação é um processo de dinamização de situações da vida em comum. Nesse processo não se podem excluir as diferenças, em especial em se tratando de processos de desenvolvimento local. A importância da catalisação reside no fato de buscar nas diferenças as propriedades comuns que levarão ao encontro do cultivo de diferenças no seio da comunidade, que são geradoras de potencialidades, em especial no que diz respeito à

solidariedade. Disso decorre que o desenvolvimento local não existe para se configurar de forma matemática, de tal forma que parcelas ou partes são juntadas para formar um todo, mas é fruto de “contínua geração de realmente boas e diferenciadas “parcelas” (*performances* comunitário-locais) que sem trégua se somem em cada vez melhores e diversificados ‘totais’ (*performances* tipicamente societárias locais, regionais e nacionais)” (ÁVILA, 2006, p. 135).

6 INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A contribuição de Vicente Fideles de Ávila para a teoria do desenvolvimento local é muito relevante. Porém a própria temática do desenvolvimento local se encontra ainda em pleno desenvolvimento. Assim, toda e qualquer teoria que leve em consideração o desenvolvimento local deverá ter como aspectos as temáticas ligadas a território, região e comunidade, entre outros aspectos, sempre correlacionados com a história e a cultura locais e com os agentes governamentais. Segundo Oliveira et al. (2013, p. 16), o que está em jogo é justamente “A otimização dos recursos humanos e das características naturais de um determinado território ou região, conhecidos como [...] que potencializam o desenvolvimento da região através do dinamismo local”.

Quando se trata de inserir a questão a *accountability* em um estudo do desenvolvimento local, é justamente para a questão dos recursos humanos que a abordagem da temática deve se voltar. Em certo sentido a *accountability* e o desenvolvimento local têm como pressupostos o que Ávila, segundo Oliveira et al. (2013), produz o desabrochamento das capacidades, das competências e das habilidades de uma comunidade definida. No caso específico da temática aqui tratada, sobre a *accountability*, é importante levar em consideração os interesses coletivos do povo brasileiro com sua identidade cultural e histórica, “no sentido de ela mesma, mediante ativa colaboração de agentes externos e internos, incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar promotora do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades” (ÁVILA, 2000 apud OLIVEIRA et al., 2013, p. 16).

É dentro dessa reflexão que se torna importante levantar alguns indicadores do desenvolvimento local, que estão intrinsecamente ligados à temática da *accountability*. Eles serão tomados aqui a partir da perspectiva

de Oliveira et al. (2013), mas adaptados ao objetivo deste artigo. O primeiro fator é o das capacidades-competência-habilidades, seguido da colaboração de agentes externos, do protagonismo individual e coletivo, da perspectiva da construção social e tudo isso ligado aos fatores históricos e culturais. Todos esses cinco indicadores, que serão melhor abordados no tópico que trata das convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*, podem ser usados como estratégia da própria *accountability*, pois dizem respeito à satisfação das necessidades humanas. Neste caso, as necessidades do povo brasileiro. Mas o mais importante desses indicadores é o que se chama de ativação social, que, na linguagem de Freire (1996), é propulsora da prática da liberdade. Partindo desse pressuposto, essa ativação social é o motor propulsor do protagonismo individual e coletivo, que deságua na participação nos mecanismos de escolha dos governantes, ou seja, na escolha dos representantes, e também no controle dos seus atos. Sem esse protagonismo, há uma dissociação entre os atos dos agentes públicos e a fiscalização destes pelos órgãos competentes e pelos próprios cidadãos.

7 DESENVOLVIMENTO LOCAL EMANCIPATÓRIO

O desenvolvimento local não existe sem educação. A educação é criadora de emancipação. Essas duas afirmações estão presentes no pensamento de Ávila (2012), quando aborda a relação entre educação e desenvolvimento local. Na sua visão, há uma dupla relação entre a educação para o desenvolvimento local e a sua dinâmica operativa. O que se extrai dessa relação é, portanto, se este dado “constitui processo efetiva e altamente educativo para a personalizada e sociocomunitarizada cidadania de todas as pessoas nele envolvidas. Daí em diante, os dois polos constituintes dessa dupla relação alternadamente se retroalimentam, como nos circuitos elétrico-propulsores de nossos veículos automotores” (ÁVILA, 2012, p. 14).

Isto dito em outras palavras: a educação que prepara para o exercício da cidadania funciona como o “motor imóvel” de Aristóteles, dando origem a todos os movimentos ativadores da identidade, do sentido de pertença e do exercício de participação nos destinos da sociedade. Daí é que provém o conceito de desenvolvimento local participativo que será abordado no próximo tópico.

Ávila (2012), então, diferencia o desenvolvimento local em três acepções, procurando sempre ensejar a questão da educação para a participação. Em certo sentido, ele está recuperando o conceito de democracia, que, para ser representativa, deve envolver a participação do cidadão nos destinos da sociedade. A primeira é a do desenvolvimento “no local”, na qual se prioriza a localização de empreendimentos com o objetivo de promover o emprego e oferecer melhorias salariais ou de renda, baseada no intervencionismo verticalizado ou do governo ou das empresas. Esse modelo tem produzido insatisfação do cidadão, porque há muitos empreendimentos que são plantados num determinado local e, assim que auferiu os lucros necessários, se desinteressam pelo local, indo se plantar em locais nos quais podem haurir maior rentabilidade.

A segunda acepção é a do desenvolvimento “para o local”. Este pode surgir no local, mas tem um efeito bumerangue, segundo Ávila (2012, p. 27), pois

[...] brota das instâncias promotoras, vai aos locais-comunidades, mas volta às instâncias promotoras em termos de consecução mais de suas próprias finalidades institucionais (as das instâncias promotoras, evidentemente) que do real, endógeno e permanente desenvolvimento das comunidades-localidades visadas.

A terceira acepção é a do desenvolvimento local, que já foi definido no tópico anterior. No entanto aqui se torna importante frisar que o desenvolvimento local de que se fala é o emancipatório. Dentro desse processo, Ávila (2012, p. 33-4) afirma que

[...] o núcleo central do desenvolvimento local consiste no efetivo desabrochamento – a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus *status quo* de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma ‘comunidade definida’ – portanto com interesses comuns e situada em espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica –, no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos

potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade –, assim como a ‘metabolização’ comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito.

É desse desabrochar que surge o conceito de desenvolvimento local emancipatório, que é o foco do trabalho em questão. Em certo sentido, o desenvolvimento local emancipatório somente existirá a partir do momento em que o indivíduo e a comunidade, no exercício pleno da sua cidadania, assumirem as rédeas do seu próprio destino, levando sempre em consideração todos os aspectos da vida: individual, comunitário, sustentável, político, econômico e social, entre outros aspectos. Essa visão do desenvolvimento local emancipatório leva diretamente ao próximo tópico, que é o desenvolvimento local participativo.

8 DESENVOLVIMENTO LOCAL PARTICIPATIVO

Sempre levando em consideração o aspecto da democracia representativa, como estabelece a Constituição Federal de 1988, é possível relacionar o desenvolvimento local com os mecanismos democráticos de participação do cidadão nos destinos do seu país e do local em que vive. O desenvolvimento local, na perspectiva local, é, assim, um instrumento de emancipação dos protagonistas locais, um meio democrático de participação diante dos problemas que surgem na sociedade, além de ser também um meio de favorecer o crescimento de sistemas sociais em todas as suas dimensões. Assim sendo, o desenvolvimento local trabalha a relação entre o agir humano e o território, quando analisado a partir da perspectiva da dimensão territorial. Mas o desenvolvimento local também tem uma dimensão coletiva. Nesse caso, entram em cena os diversos agentes de desenvolvimento que atuam dentro do território: públicos, privados, sociedade civil organizada e a população local. Além dessas dimensões, o desenvolvimento local também possui uma dimensão temporal, agindo a partir das diversas temporalidades dos problemas. Nessa acepção, o desenvolvimento local não é algo para um período curto de tempo, mas para gerações.

Diante dessas dimensões é que surgem as diversas teorias do desenvolvimento local. Dentre as principais podem ser citadas as teorias institucionais, as do capital social, as das *learning regions* e as dos sistemas de inovações. Embora todas elas sejam importantes, aqui serão tratadas mormente aspectos que dão suporte ao desenvolvimento local participativo. Em certo sentido, a que mais se aproxima deste tema é a teoria do capital social. Os autores escolhidos para esse fim foram Bourdieu, Coleman e Putnam.

Para Bourdieu (1998), o capital social tem sua origem na família, que o passa para o indivíduo. Este o expande assim que passa a acessar diferentes âmbitos relacionais. A abordagem sobre o capital social nessa perspectiva também é usada por Bourdieu para explicar a diferença social. No entanto a maneira como Bourdieu trata a temática não explicita que tipos de fontes compõem o conjunto do próprio capital social. De Bourdieu podem ser destacados, portanto, dois aspectos relevantes para o desenvolvimento local: as relações sociais e a diferenciação social.

Quanto a Coleman (1999), a sua perspectiva sobre o capital social recai sobre a função. Assim ele trabalha o capital social, em um primeiro aporte, a partir dos recursos que podem ser partilhados pelos agentes de desenvolvimento local. Tais fontes surgem das relações humanas. No segundo aporte, o capital social seria um potencial que se coloca à disposição da estrutura social. De todo o modo, a visão de Coleman sobre o capital social é a da visão partilhada. Os recursos são partilhados entre os agentes em vista do desenvolvimento. Esses dois aportes podem levar ao risco de se transformar o capital social em um conjunto de relações e também de se voltar para as fontes e transformá-las nas próprias relações. Mas o que mais importa é o fato de o capital social ser colocado à disposição da sociedade. De Coleman, portanto, podem ser destacados como aspectos relevantes para o desenvolvimento local: o potencial que se coloca à disposição da estrutura social e o compartilhamento de todos os aspectos que dizem respeito ao próprio desenvolvimento local.

Outro teórico do capital social é Putnam (1997). Putnam trabalha o conceito de *civiness*, ou seja, da confiança generalizada. Este conceito parte do pressuposto de que o conjunto dos recursos individuais é capaz de criar redes de relações sociais. Em outras palavras, o capital social parte

do micro e vai ter como fim o macro. Existe um problema nesse aporte, pois se as relações não forem ascendentes, isto é, se não se criarem níveis de associacionismo elevados, o capital social continuará a ser o que é: um recurso individual. De Putnam, os aspectos relevantes para este trabalho são o da confiança e das relações ascendentes.

É possível, embora as matrizes de abordagens desses teóricos sejam epistemicamente diversas, criar umnexo entre Bourdieu, Coleman e Putnam, que é útil para um pensamento sistêmico, no qual as abordagens podem ser diferentes, mas usadas para um determinado fim. Tendo em vista o desenvolvimento social participativo, as três abordagens, portanto, podem ajudar na compreensão dos indicadores do desenvolvimento local e na sua abordagem a partir da teoria do capital social. Assim, os três aspectos relevantes se destacam dentro da dinâmica do desenvolvimento local participativo: as relações sociais (Bourdieu), o potencial humano colocado à disposição da estrutura social (Coleman) e o da confiança (Putnam).

Quanto às relações sociais, estas colaboram para que os agentes envolvidos no processo de desenvolvimento se conheçam e se unam para a consecução de objetivos comuns. Assim entendidas elas são geradoras de sentido de pertença, além de serem ativadoras do diálogo entre os agentes e a comunidade em vista do bem comum. Essa ativação colabora para a partilha das diversas visões do desenvolvimento e gera o envolvimento da comunidade na ativação do próprio processo de desenvolvimento. Além disso, as relações sociais e a visão partilhada ativam a confiança entre os agentes de desenvolvimento local: a comunidade, os entes governamentais. O fruto dessa ativação é o desenvolvimento, entendido no sentido de desenvolvimento local. O desenvolvimento local de tipo participativo, então, encontra, por fim, a sua definição. É, segundo Tedde (2016, s/p),

[...] um instrumento que permite envolver as organizações e as comunidades locais tanto na elaboração quanto na implementação de estratégias de desenvolvimento delegando o poder de decisão, para que contribuam no enfrentamento dos problemas que podem ser resolvidos por meio de uma ação desenvolvida em âmbitos territoriais superiores. (tradução nossa).

É neste ponto que a questão da *accountability* pode encontrar o seu ponto de intersecção com o desenvolvimento local. Em certo sentido, o

pressuposto da responsabilização dos entes governamentais em relação à prestação de contas do uso dos recursos públicos envolve justamente a ativação dessa rede de relações em vista da criação da confiança entre a comunidade, os agentes de desenvolvimento local e os âmbitos superiores da administração. Em vista disso, o próximo tópico abordará as convergências entre a *accountability* e o desenvolvimento local, que é o objeto deste trabalho.

9 CONVERGÊNCIAS ENTRE A ACCOUNTABILITY E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Diante dessas anotações, é possível agora extrair alguns pontos de convergência entre o desenvolvimento local e a *accountability*. Em certo sentido, a *accountability* deve ser entendida como um importante instrumento afeto ao desenvolvimento local, pois não diz respeito apenas à responsabilização dos agentes públicos, mas diz respeito também à própria sociedade civil e a cada indivíduo comprometido com o bem público e com o desenvolvimento. Seguindo a indicação avilana, a *accountability* é um importante ativador da participação não somente nos destinos de uma comunidade local, mas também no desabrochar de todas as comunidades dentro do território nacional para a necessidade avaliar, não somente por meio do voto, a atuação dos agentes públicos no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e na realização dos empreendimentos destinados às melhorias das condições de vida da população. Nessa acepção, seguindo O'Donnell, é possível destacar que, embora países como o Brasil ainda estejam desenvolvendo uma democracia participativa, torna-se imprescindível ressaltar a importância da participação dos cidadãos na fiscalização e no controle das ações dos agentes públicos. Não é mais possível deixar apenas nas mãos dos agentes governamentais e dos órgãos criados pelo Estado o controle dos seus atos. É preciso que a sociedade se envolva no processo em especial se a finalidade da participação é evitar atos considerados corruptos na administração da coisa pública.

Diante disso é possível elaborar um quadro, inspirado em Oliveira et al. (2013), que possibilite mostrar a convergência entre o desenvolvimento local e a *accountability*. Para a elaboração desse quadro são usados

os indicadores do desenvolvimento local e os tipos de accountability abordados acima.

Indicadores do DL	Desenvolvimento Local	Accountability
Capacidades – habilidades – competências	Características básicas dos indivíduos que promovem mudanças na dinâmica do desenvolvimento	- Potencial humano colocado a serviço da comunidade
Colaboração de agentes externos	Dependência de agentes externos para colaborar no processo de desenvolvimento	- Relações de confiança, ativação do sistema jurídico na defesa dos direitos da comunidade (Tribunais de Conta, Advocacia Geral, Controladoria Geral) - Poder de decisão - Ativação da imprensa em favor da defesa da sociedade
Protagonismo individual e coletivo	Importância da capacidade individual e coletiva do indivíduo ou da comunidade para desabrochar as estratégias de desenvolvimento	- Sentido de pertença - Sentido de participação social - Comprometimento com o desenvolvimento da comunidade
Perspectiva da construção social	Contribuição para a construção de um desenvolvimento endógeno	- Fortalecimento das relações sociais - Disponibilização do capital humano, individual e coletivo a serviço da comunidade - Empoderamento individual e coletivo - Ativação de fatores geradores de confiança generalizada
Fatores históricos e culturais	Traços culturais e históricos de uma região, comunidade, cidade ou país como determinantes para o desenvolvimento	- Ativação de fatores endógenos de desenvolvimento - Capital humano – tácito, técnico e científico – a serviço da comunidade - Capacidade de diálogo entre o local e os agentes externos de desenvolvimento - Preservação da cultura local - Respeito à história local

Quando 2 - Convergências entre o desenvolvimento local e a *accountability*

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira et al. (2013) e acréscimo do item *accountability*.

Como é possível perceber, o diálogo entre o desenvolvimento local e a *accountability* é feito a partir de baixo, isto é, a sociedade, mediante as organizações de vigilância, os agentes sociais, a sociedade civil organizada e a imprensa, entre outros, assume um poder de vigilância sobre os mecanismos ou órgãos de controle das ações do governo, em especial no que diz respeito à administração pública, no que tange à gestão dos recursos financeiros administrados pelos governos, tanto em âmbito municipal, quanto estadual ou federal.

Apesar dessas convergências segundo Serra (2010), no entanto ainda persistem alguns descompassos na sociedade na relação governo *versus* sociedade, no que diz respeito à própria prestação de contas. É aqui que pode ser ativado um dos aspectos relevantes do desenvolvimento local: o da educação. Para a autora, a sociedade ainda precisa entender o seu papel, que pode ser estimulado ou desestimulado, pela crença e valores que dão a sua identidade. É por isso que Serra (2010, s/p) afirma que “A participação popular individual ou coletiva pressupõe custos- temporais, econômicos, emocionais- e a tendência é só atuar quando se acredita que pode influenciar nos resultados. Assim, a ausência da participação pode ser entendida como indicação de descrédito (da Instituição) ou falta de confiança nos resultados”.

A sociedade brasileira já tem os mecanismos de *accountability*. Trata-se de conquistas advindas da Constituição Federal de 1988 e de todas as normatizações que dela emanaram, como a Lei da Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. Porém ainda há, segundo Serra (2010, s/p), “um descompasso entre as conquistas obtidas no plano formal (de regulamentação) e a prática da participação popular”. Serra (2010, s/p) aponta alguns fatores que podem diminuir essa diferença:

- a efetiva transparência das ações no setor público
- receptividade (e resposta) fácil e clara, ao cidadão, nos mecanismos de participação e controle social (a ex: ouvidoria);
- desenho institucional que considere o caráter democrático (comunicação anônima, filtro técnico das matérias a serem investigadas, informação e acompanhamento sobre o processo, etc.);
- autonomia, independência funcional do Ouvidor e sua equipe;
- a questão da educação voltada para a cidadania
- aprimoramento da comunicação Estado/Governo/Administração e Sociedade/Cidadão.

Daí a importância de o desenvolvimento local, entre as suas facetas, ser do tipo emancipatório e participativo. Aqui, por emancipatório, pode ser entendido o desenvolvimento próprio do cidadão que não se deixa domar por nenhum candidato no período das eleições. Nessa acepção, a primeira faceta que deve ser ativada entre as comunidades é a da educação, pois a educação abre caminho para o exercício da cidadania e da emancipação. Esse exercício acontece quando se unem em benefício do desenvolvimento local as três principais teorias do desenvolvimento local do tipo participativo: a das relações sociais, de Bourdieu, a da visão partilhada, de Coleman, e a da confiança generalizada, de Putnam.

Educação, relações sociais, visão partilhada e confiança generalizada são aspectos relevantes que levam ao exercício da cidadania e ao acesso à informação e à capacidade de exigir dos governos a prestação de contas pelos serviços prestados, além de exigir dos órgãos competentes a responsabilização dos entes governamentais pela administração, pela qualidade dos serviços prestados e pela lisura na realização do orçamento.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Accountability e desenvolvimento local são duas forças que se combinam em especial quando se trata do desenvolvimento de um território, de uma região ou de um país. Trata-se de colocar em ação uma série de agentes cujas relações com os interesses do país estão acima de tudo. A *accountability* possui apelos que estão intrinsecamente voltados para o desenvolvimento local assim como o desenvolvimento local possui apelos que estão intrinsecamente voltados para a *accountability*.

O desenvolvimento local empodera os seus agentes, que são importantes, quando se trata de *accountability*. Esse empoderamento se torna importante porque pode ajudar na diminuição do descompasso entre a prestação de contas dos atos de governo e atos de administração em especial no que diz respeito à sua receptividade dos dados oferecidos pelos agentes de *accountability*, leva em consideração o caráter democrático e transparente da administração pública, além de buscar promover uma educação voltada para a cidadania e a busca do aprimoramento da comunicação Estado/Governo/Administração e Sociedade/Cidadão.

A junção de ambos – *accountability* e desenvolvimento local – passa pela participação e pela emancipação e possibilita ações que cobrem dos agentes eleitos para gerir a *res publica* a responsabilização pelos seus atos, em especial no que diz respeito à gestão dos recursos públicos. Esta é a melhor convergência que existe entre desenvolvimento local e *accountability*.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Vicente Fideles de. Dupla relação entre educação e desenvolvimento local (endógeno-emancipatório). *Paidéia*, Belo Horizonte, ano 9, n. 12, p. 13-49, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/paideia/article/view/1578>>.

_____. Realimentando discussão sobre teoria de desenvolvimento local (DL). *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, MS, v. 8, n. 13, p. 133-40, set. 2006.

_____. Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, MS, v. 1, n. 1, p. 63-76, set. 2000.

BOURDIEU, P. A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). *Escritos de educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: set. 2017.

_____. *Lei Complementar n. 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: set. 2017.

_____. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: set. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública Rio de Janeiro*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. In: LESSER, E. L. *Knowledge and social capital: foundations and applications*. Boston: Butterworth Heinemann, 1999.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel G. et al. *Liberdades públicas*. São Paulo: Saraiva, 1978.

FREIRE, P. *Educação como prática de liberdade*. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

HABERMAS, Jurgen. *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge: Polity Press, 1994.

MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. *Concise dictionary of politics*. Oxford, Inglaterra: Universidade de Oxford, 2003.

MELLO E SOUZA, André de; MIRANDA, Pedro (Ed.). *Brasil em desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

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

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998.

OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino de; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Ana Paula Moreira da. Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 8, n. 2, p. 14-27, 2013.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/217>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

SERRA, Rita de Cássia Chió. *Accountability democrática e as ouvidorias*. 2012. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/view/38697809/accountability-democratica-e-as-ouvidorias/10>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

TEDDE, Angelo. *Le strategie integrate di sviluppo locale*. 2016. Disponível em: <http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=739:le-strategie-integrate-di-sviluppo-locale&catid=115:politica-regionale&Itemid=178#Obiettivi>. Acesso em: mar. 2017.