

Transparência, publicidade e accountability - Notas a uma teoria política da responsabilidade.

Fernando Filgueiras.

Cita:

Fernando Filgueiras (2010). *Transparência, publicidade e accountability - Notas a uma teoria política da responsabilidade. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/13>

V Congresso Latinoamericano de Ciência Política

Fernando Filgueiras*

Transparência, publicidade e accountability

Resumo:

Este ensaio faz uma crítica à política da transparência, defendida contemporaneamente nas democracias liberais, com o intuito de reforçar uma noção republicana de *accountability*. Uma noção republicana de *accountability*, por sua vez, exige não uma política da transparência, mas uma política da publicidade, em que o uso público da razão seja capaz de constituir uma noção forte de autonomia, assentada, por sua vez, em uma noção de responsabilidade. Essa abordagem ao problema da *accountability* possibilita, dessa forma, uma crítica à teoria da agência, no sentido de mostrar os limites de uma política da transparência para as democracias.

Palavras-chave: transparência, publicidade, *accountability*, democracia.

Introdução

Um dos temas centrais da teoria política contemporânea tem sido o da democratização do Estado, com o objetivo de promover reformas apoiadas no diagnóstico de sua crescente crise. O objetivo desse processo de democratização do Estado é enfrentar as contradições estruturais que se expressam pela corrupção, pela baixa densidade dos processos eleitorais na vida cotidiana, pela escalada da violência e pela extensão da pobreza, mesmo em países do centro do capitalismo. Arvora-se, nesse sentido, o diagnóstico do declínio do homem público e o modo efêmero de acordo com o qual se distingue o público do privado¹.

Estas contradições estruturais da democracia contemporânea desencadeiam, por sua vez, o surgimento de diferentes concepções reformistas, com o intuito de resgatar uma idéia mais forte de legitimidade democrática. Muito se tem escrito a respeito de reformas institucionais, no âmbito da literatura especializada, em diferentes tradições de

* Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP). fernandofilgueiras@hotmail.com

¹ Richard Sennett, *Fall of the Public Man*. (New York: WW Norton, 1992).

pensamento e famílias de teoria política. Um ponto de interseção entre essas diferentes tradições de pensamento político é o reconhecimento de que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*. A *accountability* é um conceito que entrou para o léxico da teoria política contemporânea de maneira a se tornar um princípio fundamental do ordenamento democrático. As demandas por *accountability* reforçaram a criação de um outro princípio para a democratização do Estado: o princípio da transparência.

A resposta desses projetos reformistas tem sido unívoca em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. A política da transparência significa que a democratização do Estado deve estabelecer uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público. Dessa forma, para as crescentes delinqüências do homem público, torna-se necessária uma política da transparência, que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, de maneira a estar presente no discurso político como uma verdade irrefutável. O conceito de transparência surge como um remédio para os males e delinqüências praticadas na política, sem um substrato político propriamente dito. Como um conceito que surgiu na esfera do econômico, a política da transparência carece de um substrato normativo capaz de delimitar um sentido e um conteúdo para a *accountability*.

Este ensaio questiona a política da transparência, no sentido de defender uma outra via para a democratização do Estado, que está em uma política da publicidade. O anseio reformista e as perspectivas de reforço da *accountability*, nas democracias liberais, carecem de um sentido mais claro de público, capaz de dar uma resposta às contradições do processo democrático. Defendo que o conceito de *accountability* tem um conteúdo normativo que se expressa pela idéia de publicidade. Portanto, a resposta às tendências seguidas de crise de legitimação do Estado se encontra no que nomeio como política da publicidade, mediante a qual o conceito de *accountability* ganha um substrato normativo no âmbito da teoria política. Formulo, dessa forma, uma noção de política da publicidade, tomando como pano de fundo o debate entre Habermas e Rawls sobre o conceito de uso público da razão.

O texto está dividido em quatro partes. Na primeira parte, abordo o conceito de *accountability* e sua relação com a política da transparência, no âmbito da teoria da agência. Na segunda parte, aponto os limites da política da transparência para a consolidação da idéia de *accountability* a partir da agência. Na terceira seção, abordo o conceito de publicidade nos contornos do debate entre Habermas e Rawls sobre a idéia kantiana de uso público da razão. Finalmente, na quarta seção, abordo o conteúdo substantivo de uma política da publicidade.

***Accountability*, a política da transparência e o conhecimento**

Um dos temas centrais para a teoria democrática contemporânea tem sido o tema da *accountability*. A *accountability* é um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, à medida que pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado, no sentido de ser uma forma de responsabilização da ação do Estado na sociedade. O

pressuposto é que uma ordem política democrática consolida-se à medida da responsabilização dos agentes políticos diante do público, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos. A questão da *accountability* é a questão do exercício da autoridade, de acordo com bases legítimas de ação do Estado na sociedade². Dessa maneira, é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade, no sentido de reduzir a razão de Estado a uma razão do público, permitindo o controle deste sobre aquele.

Dessa forma, o conceito de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre o público e o privado e proporcionar formas de gestão pública abertas à participação da sociedade na construção das políticas públicas. O debate da teoria democrática contemporânea tem concentrado no conceito de *accountability* uma atenção privilegiada, com o condão de refletir a respeito da consolidação da democracia como forma de governo, em sentido normativo³. A especulação teórica sobre o tema da *accountability* tem avançado de forma a estabelecer os mecanismos de prestação de contas dos governantes em direção aos governados, com o objetivo de fortalecer uma idéia de responsabilização diante do público. O suposto é que o conceito de *accountability* deve permear as concepções de reforma do Estado, sendo este o horizonte normativo para a consolidação da ordem democrática. Como observa Przeworski, “[o] objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho de Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”⁴.

O conceito de *accountability* tem um horizonte normativo no contexto de projetos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas, a partir do qual se especula sobre uma perspectiva da responsabilização dos agentes políticos e a forma de acordo com a qual se possibilita pensar o Estado, a sociedade e a economia no conjunto de uma teoria política com grande força de modelagem empírica. O conceito de *accountability*, portanto, entra no léxico da teoria democrática contemporânea tendo como pano de fundo um conjunto de pesquisas empíricas realizadas na área de economia e gestão do setor público. Por ter essa abordagem fortemente empírica, o conceito de *accountability* ganha uma conformação substancial em teoria política, fazendo com que se torne um forte apelo moral com base na idéia de controle dos cidadãos sobre o governo e do governo sobre si mesmo. A base do conceito de *accountability* está na idéia de ampliação da eficiência econômica⁵, tendo por consequência uma despolitização da idéia de responsabilidade e uma visão comum do Estado como espaço dos vícios.

Na teoria política contemporânea, tornou-se hegemônica a perspectiva oferecida pela teoria da agência, que reconhece no problema da *accountability* o problema do *principal-agent*⁶. De acordo com Przeworski, o problema do *principal-agent* envolve uma concepção relacional da *accountability*, tendo em vista a questão da informação.

² John Ferejohn, “Accountability and authority”, in: Adam Przeworski; Susan Stokes; Bernard Manin (eds.). *Democracy, accountability, and representation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

³ Adam Przeworski; José Antônio Cheibub, “Democracy, elections, and accountability for economic outcomes”, in: Adam Przeworski; Susan Stokes; Bernard Manin (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

⁴ Adam Przeworski, “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”, in: Luiz Carlos Bresser-Pereira; Peter Spink (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001), pág. 39.

⁵ John Ferejohn, *ibid.*

⁶ Mark Philp, “Delimiting democratic accountability”, in: *Political Studies*, 57 (2), 2009, p. 29.

Segundo o autor, o problema da *accountability* está relacionado com o problema da delegação, uma vez que as democracias representativas espelham uma relação de autoridade entre aquele que delega e aquele que é delegado. O *principal* delega ao *agent* um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao *agent* atuar em nome dos interesses do *principal*. A relação *principal-agent* deve respeitar a compatibilidade de incentivos, já que o *agent* apenas agirá no interesse do *principal* se puder perseguir, também, seus próprios interesses⁷.

De acordo com a compatibilidade de incentivos, cria-se a necessidade de responsabilização do *agent* diante do *principal*. O problema do *agent* é que ele não pode ter certeza de que, se agir bem, será recompensado pelo bom trabalho, cabendo a ele uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada diante do *principal*. O problema do *principal*, por outro lado, é que a assimetria de informação em relação ao *agent* lhe dá pouca margem de decisão, fazendo com que, na verdade, ocorra uma série de custos da delegação. Quanto maior for a assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia⁸. Esses custos se refletem numa ampliação da corrupção, do clientelismo e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os *agents* fazem da informação privilegiada e do poder de decisão que têm para auferir vantagens indevidas⁹.

Ou seja, a questão da informação é central na relação entre *principal-agent*, o que demanda uma concepção de *accountability* centrada na abertura da razão de Estado para o conhecimento do *principal*, o qual é compreendido como a cidadania em sua concepção mais abrangente. O problema da *accountability*, portanto, está relacionado com o problema do conhecimento social, compondo, em última instância, um questionamento fundamental para se pensar a liberdade política em sentido estrito. Pelo fato de aliar uma forte perspectiva normativa com o pano de fundo de amplas pesquisas empíricas, o conceito de *accountability* assume o lugar de um princípio organizador da democracia. Contudo, não se pode perder de vista o caráter normativo do conceito de *accountability*, o qual, como destaca Przeworski, tem o claro fim de fazer com que o Estado faça o que deve ser feito¹⁰. Por ter uma ampla abrangência nas pesquisas empíricas, falta ao conceito de *accountability* um tratamento normativo mais acurado, com a finalidade de resgatar uma abrangência conceitual mais ampla que dê conta dos problemas propriamente políticos das sociedades democráticas. O objetivo normativo do conceito de *accountability* é claro, mas falta a ele uma conformação mais ampla com a idéia de democracia e o modo de acordo com o qual ele opera na política cotidiana. Ou seja, uma discussão normativa do conceito de *accountability* deve dar conta de dois problemas fundamentais: (1) – o fortalecimento de uma idéia substantiva de democracia, sendo a *accountability* compreendida como um princípio normativo, e; (2) – a operação do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

Pela perspectiva da teoria da agência, as reformas de Estado devem assegurar a *accountability* minorando a assimetria de informação entre *principal* e *agent*, bem como

⁷ Como observa Przeworski, o *agent* deve agir no interesse do *principal*, mas não pode descartar seus próprios interesses. Exemplo disso é o modo como os burocratas devem perseguir os interesses dos cidadãos, mas não podem abrir mão dos próprios interesses, como salários, planos de carreira e outras recompensas. Adam Przeworski, “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal.

⁸ Pela teoria da agência, a qualidade da democracia é passível de medição empírica pela idéia de eficiência econômica do serviço prestado ao público.

⁹ Adam Przeworski, *ibid.*

¹⁰ Adam Przeworski, *ibid.*

estabelecendo uma compatibilidade de incentivos seletivos que evitem os custos da delegação. Dessa forma, de acordo com Przeworski, a *accountability* é aprimorada tomando em consideração os seguintes aspectos: (1) – os eleitores devem poder saber a quem atribuir de fato responsabilidade pelo desempenho do governo; (2) – os eleitores devem poder votar para destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; (3) – os políticos devem ter incentivos para querer ser reeleitos; (4) os eleitores devem dispor de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios¹¹. De acordo com a teoria da agência, a *accountability* se realiza na dimensão de uma democracia eleitoral, de acordo com uma concepção minimalista do processo democrático.

Dentro dessa concepção minimalista de democracia, como defendida pela teoria da agência, o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre *principals* e *agents*, congregando a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência. De acordo com Stiglitz, o segredo tem uma série de efeitos adversos para a gestão do público, em especial para o mundo econômico, que demanda certezas nas relações contratuais e um processo racional de persecução dos interesses no mundo público¹². Funcionários públicos têm incentivos para buscar o segredo, de acordo com Stiglitz, uma vez que podem obter recompensas em esquemas de malversação de recursos públicos, que demandam, sobretudo, segredo por parte dos participantes. O segredo, segundo o autor, favorece o surgimento de interesses especiais na arena pública, desencoraja a participação pública no processo democrático e encobre a capacidade da imprensa de verificar os abusos cometidos pelo governo. O segredo, de acordo com Stiglitz, é comum no âmbito da razão de Estado, fazendo com que o exercício de sua autoridade se torne pouco responsivo às demandas do público.

Para mitigar os efeitos do segredo na ordem democrática, o conceito de transparência assume um papel importante na definição do conceito de *accountability*. A transparência, de acordo com Stiglitz, significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes públicos, de maneira a reduzir as falhas da gestão e permitir maior controle sobre as delinquências cometidas no setor público. Como aponta Stiglitz, “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública”¹³. O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea, de maneira que sua realização significa ampliar as informações da sociedade a respeito das ações realizadas pelos agentes públicos. Daí a popularidade que o conceito de transparência assume nas democracias contemporâneas.¹⁴ Como assevera Roumeem Islam, governos transparentes governam melhor, porque a ampliação da informação proporciona a existência de um mercado político com menos corrupção e, por sua vez, mais eficiente¹⁵.

O conceito de transparência, dessa maneira, está ligado ao problema da economia da informação, em que o cidadão é visto como um investidor e consumidor de bens públicos. De acordo com Ferejohn, o *principal* investe seus recursos na ação realizada

¹¹ Adam Przeworski, *ibid.*, p. 63.

¹² Joseph Stiglitz, “On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life”, (Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999).

¹³ Joseph Stiglitz, *ibid.*

¹⁴ Amitai Etzioni, “Is transparency the best disinfectant?”, in: *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 3, 2010.

¹⁵ Roumeem Islam, “Do more transparent governments govern better?”, (Policy Research Working Paper, The World Bank, 2003).

pelo *agent*, esperando retorno no investimento (público) realizado. O ponto de equilíbrio na relação entre o *principal* e o *agent* depende da existência de instituições mais transparentes, que sejam capazes de reduzir as incertezas de investimento¹⁶. Ou seja, a *accountability* é implementada com a ampliação da transparência, tendo em vista uma questão de retorno do investimento realizado pelos cidadãos na ação pública dos agentes. A transparência maximiza a *accountability* por permitir a redução da assimetria de informação entre *principal* e *agent*, garantindo um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos de Estado. A transparência, para a teoria da agência, reforça a *accountability* nos contornos da economia da informação, sendo o cidadão visto como um consumidor de bens públicos, no mesmo patamar das relações de mercado.

Ora, uma primeira objeção à teoria da agência está no fato de concentrar o processo democrático no processo eleitoral. A noção de *accountability* da teoria da agência, por dedução, é minimalista, exigindo apenas a instituição de regras processuais que dêem aos *principals* o poder de controlar retrospectivamente os *agents*. Não há uma concepção abrangente de *accountability* sem uma noção mais ampla de público, em que o problema da responsabilização não se concentra apenas nos custos da delegação, mas no processo democrático como um todo. Além disso, essa concepção minimalista de democracia concebe o político pelo mercado, deduzindo uma concepção restrita de cidadania, em que o cidadão é visto como um consumidor passivo de bens públicos, em que o central é sua concepção privada de bens derivada de sua racionalidade instrumental, sem uma concepção mais ampla de público, capaz de extrapolar a noção de mercado.

Mark Philp formula um conjunto de outras objeções a essa concepção de *accountability*, tendo como horizonte uma perspectiva normativa¹⁷. Em primeiro lugar, destaca o autor, a relação *principal-agent* assume uma concepção bilateral em que os *agents* (A) servem ao interesse do povo (*principal*) (P). Em muitos casos, o grupo ou grupos que são servidos pelos *agents* não são idênticos a P. Exemplo é o modo como os professores devem ser responsáveis pela educação das crianças e que, para realizar isso, nem sempre devem se responsabilizar diante dos pais. Os pais podem ter o interesse em manter uma concepção patriarcal e machista de família para os filhos, cabendo ao professor exercer, por responsabilidade, um exercício crítico que nem sempre deve ser condizente com aquilo que os pais pensam. Em segundo lugar, destaca Philp, o conceito de *accountability*, como tratado pela teoria da agência, implica um tratamento de questões contingentes como condições necessárias para sua efetivação. O conceito de *accountability*, nessa chave, demanda uma concentração elevada no poder de sanção dos *principals*, sendo que a *accountability* não se resume à sanção do povo. Finalmente, em terceiro lugar, Philp destaca que o tratamento empírico do conceito de *accountability*, a partir de modelagens econômicas, carece da compreensão de processos normativos desencadeados na sociedade civil, faltando a ele uma perspectiva de justificação e definição de parâmetros de legitimidade para as agências que têm a delegação de poder¹⁸.

É com relação ao problema da informação que uma crítica normativa deve ser realizada ao conceito de *accountability* da teoria da agência. Como observei acima, uma crítica normativa ao conceito de *accountability* deve dar conta de fortalecer uma noção

¹⁶ John Ferejohn, *ibid.*

¹⁷ Mark Philp, *ibid.*

¹⁸ Mark Philp, *ibid.* 30-31.

substantiva de democracia na dimensão do político, bem como pensar o processo efetivo da responsabilização na dimensão das instituições políticas. Nesse sentido, o fundamental a uma crítica normativa ao conceito de *accountability* é pensar o problema da transparência, no sentido de tencionar este conceito com a finalidade de aprimorar a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade. O aprimoramento do conceito de *accountability* depende da compreensão do lugar do conhecimento social na construção da responsabilidade política, já que existe um pressuposto de assimetria informacional dos *principals*, que requer um tratamento normativo no âmbito das instituições políticas. Na próxima seção, discuto os limites da política da transparência na política contemporânea, com o objetivo de derivar um sentido mais amplo de *accountability*.

Os limites da política da transparência para a *accountability*

Pode-se dizer que a política da transparência se tornou uma espécie de lugar comum na política das sociedades liberais. Como lugar comum, tornou-se uma espécie de panacéia para as delinquências do homem público e para a ineficácia institucional. Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política. A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a idéia de responsabilidade política seja constitutiva de qualquer projeto de democracia. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos, de maneira que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido. A democracia pressupõe, dessa maneira, uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum, para sua consolidação como regime político¹⁹. Nesse caso, para que esse conhecimento seja possível, é fundamental que as instituições políticas sejam límpidas e informem e prestem contas ao cidadão comum, tendo na idéia de transparência um valor instrumental para o exercício da *accountability*²⁰.

Pelo pressuposto de livre conhecimento por parte do cidadão, a democracia liberal não tolera a existência do segredo e estabelece a liberdade de informação como um direito fundamental que organiza a esfera pública. A democracia requer a liberdade de informação como um mecanismo que permita a responsabilização do Estado diante da sociedade, uma vez que o segredo é típico de formas autocráticas de governo, que convivem com os conluios e com as conspirações, que demandam a discricção no âmbito das relações políticas.

A teoria política contemporânea tem no conceito de transparência, derivado da teoria da agência, uma concepção de economia da informação como uma espécie de remédio para o mal da corrupção, em que o Estado é, por definição, um mau gestor dos recursos públicos. A política da transparência, dessa forma, reduz os segredos de Estado, permite o livre conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania. A cultura do segredo, por outro lado, erode o processo

¹⁹ Thomas Scanlon, "A theory of freedom of expression", in: *The difficult of tolerance*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

²⁰ David Heald, "Transparency as an instrumental value", in: Christopher Hood; David Heald (eds.), *Transparency: the key of better governance*. (Oxford: Oxford University Press, 2006).

democrático, porquanto seja contraposto à própria noção de democracia. Como destaca Thompson, no âmbito do Estado americano, há uma estimativa de criação de três milhões e meio de novos segredos por ano²¹. A cultura do segredo conflita com a noção de processo democrático, uma vez que permite um uso dual do poder político para a perseguição de interesses privados. O segredo, portanto, representa uma razão não-pública²².

Do ponto de vista conceitual, a noção de transparência significa uma regra de conduta de agentes públicos, que carrega um poder simbólico relacionado à abertura de processos e resultados de assuntos públicos na dimensão do governo e dos negócios de mercado²³. O conceito de transparência pressupõe que a redução da assimetria de informação contribui para a redução das incertezas de investimento, proporcionando uma forma de controle sobre a conduta dos agentes públicos no sentido da maior eficiência possível no âmbito dos resultados. Ou seja, o conceito de transparência surge como uma questão de economia da informação, em que o *principal* deve obter o melhor resultado possível para o investimento público realizado nas diferentes agências do governo e do mercado²⁴. A abertura de informações, portanto, constitui o âmbito conceitual da política da transparência, cujo pressuposto é que o processo político é mais eficiente à medida que as informações sejam abertas ao público e permitam decisões de investimento mais acertadas e mais estáveis.

No que diz respeito ao processo político, o conceito de transparência é uma derivação de uma noção econômica que se aplica à dimensão do político. Nesse sentido, especulo sobre seis objeções à política da transparência e sobre sua aplicação ao político, no sentido de tencionar seu conteúdo para o fortalecimento de uma noção normativa de *accountability*. Essas objeções à política da transparência são: (1) - o conceito de transparência pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político; (2) - a política da transparência não aborda a questão cognitiva da produção da informação; (3) - a política da transparência afeta a noção de privacidade, sendo contraditória, portanto, a alguns direitos fundamentais; (4) - a política da transparência, como regra de conduta, não diferencia a conduta individual da questão institucional; (5) - no âmbito do político, o segredo tem uma função importante, em que nem tudo pode ser transparente; (6) - falta à política da transparência uma distinção mais clara entre razão pública e razão não-pública, ou entre o público e o privado

Por ser uma concepção derivada de uma economia da informação, o conceito de transparência pressupõe o cidadão como um consumidor de informação, em que sua ação pública esteja balizada em concepções privadas de bens. O conceito de transparência é uma derivação da idéia de mercado enquanto um tipo ideal, em que as escolhas e ações dos agentes ocorrem de maneira transparente, de forma a influenciar os resultados de investimento e determinar a existência de jogos em que os agentes são racionais. Essa conceituação oferecida pela economia da informação toma o pressuposto de que o problema político seja o problema da distribuição dos bens e da renda²⁵. De

²¹ Dennis Thompson, "Democratic secrecy", in: *Political Science Quarterly*, 114 (2), 1999, 181-193.

²² Simone Chambers, "Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation", in: *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4), 2004, pp. 389-410.

²³ David Heald observa que a noção de transparência não fica restrita à política, mas é, também, uma regra de conduta do mercado, com o objetivo de reduzir as incertezas de investimento nos negócios. David Heald, *ibid.*

²⁴ Joseph Stiglitz, *ibid.*

²⁵ Richard Musgrave, "The public interest: efficiency in the creation and the maintenance of material welfare", in: Carl J. Friedrich (ed.), *The public interest* (New York: Atherton Press, 1962), 107-114.

acordo com Musgrave, essa concepção de mercado político apóia-se em uma visão hedonística de acordo com a qual os interesses privados coincidem com o interesse público. Como ressalta o autor, o problema da distribuição acarreta o fato de, na política, tal como no mercado, a soberania pertencer ao consumidor, sendo o cidadão visto como um portador de interesses privados que se agregam numa forma coletiva de interesse público.

Essa concepção demanda o fato de haver liberdade de informação como um direito fundamental às democracias liberais, de maneira a fomentar essa soberania do consumidor e permitir a livre escolha pública. A transparência, dessa forma, cumpre uma função importante ao permitir a livre escolha dos cidadãos, sem adentrar, como nota Musgrave, no terreno de aspectos não-econômicos delimitados no que se pode nomear como interesse público²⁶. Essa concepção de soberania do consumidor revela-se, portanto, estreita, ao não levar em consideração aspectos normativos que demandam um tipo de justificação pública. Ou seja, o conceito de transparência não dá conta dos processos de justificação de escolhas e políticas realizadas em público, não observando o fato de que concepções morais de mundo influenciam substancialmente o modo de acordo com o qual os cidadãos julgam políticas. O conceito de transparência não dá conta de pensar os processos de justificação e julgamento realizados no mundo público, uma vez que toma como premissa a concepção de soberania do consumidor e seus interesses hedonísticos²⁷.

No que diz respeito à segunda objeção à política da transparência, não há em seus pressupostos uma atenção à questão da produção da informação e aos aspectos cognitivos envolvidos no julgamento de escolhas de políticas e de seus resultados. A simples abertura de processos e informações à sociedade não significa que a audiência seja capaz de processar a informação, denotando um problema cognitivo assentado no uso da linguagem²⁸. O problema cognitivo da transparência está no fato de que ela dá margem ao uso instrumental da informação, proporcionando um processo de abertura balizado em discursos assertóricos²⁹. A política da transparência, ao pressupor o cidadão como um mero consumidor de informação, não dá conta de produzir entendimento a respeito das questões públicas, tendo em vista o fato de não perquirir o processo de construção da informação.

A política da transparência tem um compromisso normativo com a questão da verdade, fazendo com que o processo de construção da informação seja fundamental ao estabelecimento do entendimento público. Dessa forma, a política da transparência demanda uma instância de deliberação imparcial, em que o entendimento seja possível pela lógica de um discurso voltado para os aspectos cognitivos da sociedade. Um Estado plenamente transparente não significa a possibilidade de entendimento e, por sua vez, de julgamento imparcial da sociedade. Sem essa instância imparcial de deliberação, o resultado da política da transparência é nutrir uma política do escândalo, em que importam mais os aspectos relacionados à vida privada do que propriamente as questões públicas. A política do escândalo não tem um compromisso com a verdade, mas com

²⁶ Richard Musgrave, *ibid.*

²⁷ Mark Philp, *ibid.*

²⁸ David Heald, "Varieties of transparency", in: Christopher Hood; David Heald (eds.), *Transparency: the key of better governance*. (Oxford: Oxford University Press, 1006).

²⁹ Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Cambridge: MIT Press, 1991).

fins instrumentais de indivíduos ou grupos presentes na esfera pública³⁰. O resultado de uma política da transparência é configurar um discurso público marcado por proposições assertóricas, com a pretensão de descrever a realidade, mas sem um pano de fundo normativo assentado em questões morais da conduta dos agentes públicos. A transparência, dessa maneira, fomenta o uso instrumental da informação, uma vez que falta ao discurso um apelo normativo balizado em uma moralidade de fundo. A transparência fomenta, por conseguinte, uma cultura do moralismo, a qual não se preocupa com o entendimento, mas com uma política do escândalo permanente.

Essa política do escândalo permite configurar a terceira objeção à política da transparência. A transparência afeta a privacidade dos agentes públicos, porquanto não distingue os mecanismos de entendimento público da existência de um Estado regulatório. A transparência pode representar uma nova forma de vigilância e tecnologia disciplinar sobre os indivíduos, de maneira a fomentar um processo muito mais próximo de formas autocráticas do que propriamente democráticas. Como observa Simmel, é característica da modernidade a constituição da privacidade. Segundo o autor, o segredo se constitui como processo de individuação, de maneira a promover a distinção entre a esfera pública, marcada pela abertura e publicidade, e a esfera privada, marcada pela intimidade³¹. O processo de individuação proporciona a separação entre o público e o privado, no sentido de separar a vida individual e a vida coletiva. A modernidade, dessa forma, estabelece a privacidade como um elemento institucional fundamental, tendo em vista o fato de a vida do indivíduo ser distinta da vida coletiva.

A transparência significa a abertura sem um critério mais claro que separe as instâncias da vida privada da vida pública. A política do escândalo, fomentada pela política da transparência, torna a privacidade uma instância aberta ao juízo da sociedade, de maneira a fazer com que razões não-públicas interfiram no julgamento social de políticas e de resultados de políticas. A política da transparência, dessa forma, faz com que o princípio da liberdade de expressão conflite com as liberdades individuais, uma vez que a privacidade é aberta ao julgamento público. A transparência se torna uma nova tecnologia de vigilância e uma nova forma de opressão, em que demandas por maior moralização da política nas democracias liberais resulte em um tipo de uso público de razões não-públicas.

A quarta objeção, dessa maneira, atenta para o fato de que o conceito de transparência não diferencia conduta individual dos agentes das questões propriamente institucionais da democracia. A transparência pode infligir um dano à confiança do cidadão comum nas instituições da democracia, ao fazer com que razões privadas sejam determinantes para o julgamento de instituições³². Ao fomentar uma política do escândalo e um clamor público por maior moralização da política, a política da transparência não permite separar as questões do comportamento individual de agentes

³⁰ Como observa Ian Shapiro, a democracia não tem, necessariamente, um compromisso com a verdade, porquanto esse compromisso denotaria uma noção de bem verdadeiro que dá margem à justificação de formas autocráticas de governo. Contudo, observa Shapiro, a verdade na política é um elemento essencial à legitimidade, porquanto é a democracia a forma de governo que permite jogar luz sobre os segredos de Estado, tornando-a um antídoto aos monopólios de poder. É nesse sentido que a democracia não tem um compromisso com a verdade, mas a fomenta. Ian Shapiro, *Moral Foundation of Politics* (New Jersey: Yale University Press, 2003).

³¹ Georg Simmel, “El secreto y la sociedade secreta”, in: *Sociologia*. Estudios sobre las formas de socialización (Madrid: Biblioteca de Revista de Occidente, 1977).

³² Onora O’Neill, *A question of trust*. The BBC Reith Lectures, 2002. (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

públicos da conduta de instituições políticas. Ao centrar-se na conduta do agente individual, a política da transparência proporciona um declínio da confiança dos cidadãos, trazendo problemas para a fundamentação da *accountability* nas democracias liberais. Ao centrar-se na conduta dos indivíduos, a política da transparência produz um tipo de responsabilização pela reputação, em que o resultado é submeter os mecanismos de responsabilização ao aspecto puramente individual³³. O sistema de sanções, dessa forma, atua sobre o indivíduo e não sobre sua ação no contexto das instituições, implicando, dessa forma, uma instrumentalização do discurso que não proporciona entendimento público.

Esta quarta objeção implica o fato de pensar a função do segredo nas ordens democráticas, formulando uma quinta objeção à idéia de transparência. Como observa Dennis Thompson, há uma antinomia entre o segredo e o processo democrático, formulando o que ele nomeou como dilema da *accountability*³⁴. De acordo com o autor, o dilema da *accountability* expressa-se quando se confronta a questão do princípio de publicidade das ordens democráticas frente ao segredo requerido por algumas políticas democráticas. A democracia exige que as decisões sejam tomadas em público, mas algumas políticas, para serem eficientes, necessitam do segredo. O pressuposto da política da transparência, como defendida pela teoria da agência, é que políticas públicas mais transparentes são mais eficientes. Como observa Ferejohn, a transparência maximiza a eficiência do investimento público ao permitir maior estabilidade do processo de escolhas públicas³⁵. Contudo, como observa Thompson, algumas políticas exigem segredo e nenhuma transparência, como, por exemplo, investigações policiais e o combate ao tráfico de drogas. Dessa forma, na democracia, nem tudo pode ser transparente, uma vez que a transparência não significa, necessariamente, maior eficiência das políticas públicas. A eficiência de uma política de combate ao crime organizado depende de não vazarem informações sobre a investigação realizada, ou permitir encobrir a identidade de juízes no julgamento de grandes traficantes, como no caso da Colômbia.

Como observa Thompson, o dilema da *accountability* demanda uma solução que permita que o segredo seja constitutivo de algumas políticas públicas, com o objetivo de maximizar eficiência. Thompson formula os seguintes princípios a respeito da questão do segredo na política democrática: (1) – o segredo se justifica apenas se promover a discussão democrática sobre os méritos de uma política pública; (2) – da mesma forma, o segredo se justifica se os cidadãos e seus representantes são capazes de deliberar sobre ele. O dilema da *accountability*, dessa forma, é resolvido pela criação de um segredo de primeira ordem, acompanhado de uma publicidade de segunda ordem³⁶. Ou seja, a decisão sobre criar uma política ou processo que ocorra em segredo deve ser justificada publicamente, com o objetivo de maximizar a eficiência da política. Essa idéia de publicidade de segunda ordem permite fazer com que o segredo esteja relacionado com o princípio democrático.

Destas cinco objeções à política da transparência, podemos formular uma sexta objeção, conclusiva. A política da transparência não permite uma distinção clara entre uma razão pública e uma razão não-pública. A política da transparência não permite formular uma concepção de publicidade que especifique uma distinção mais clara entre

³³ Mark Philp, *ibid.*, 33.

³⁴ Dennis Thompson, *ibid.*

³⁵ John Ferejohn, *ibid.*

³⁶ Dennis Thompson, *ibid.*

o público e o privado. Portanto, a política da transparência permite que razões não-públicas sejam determinantes para estabelecer juízos acerca da moralidade pública e de resultados de políticas ensejadas no plano das instituições. A política da transparência, por conseguinte, formula uma idéia fraca de *accountability*, em que os aspectos ligados à reputação dos indivíduos sejam centrais para a tomada de uma política da moralização e não da responsabilidade. A política da transparência não resulta em maior responsabilização dos agentes políticos e das instituições, mas em uma busca por maior moralização da atividade política que busca, por sua vez, por mais ética na política, sem que disso resulte uma política liberal melhor.

Governos mais transparentes, dessa forma, não são, necessariamente, governos melhores. Por dispensar um aspecto normativo do conceito de *accountability*, não se consegue precisar o pano de fundo valorativo envolvido na razão pública. Ao não se dar conta desses valores e normas postos no plano do público, o conceito de *accountability*, através da política da transparência, esvazia um conteúdo normativo ligado ao julgamento da ação política no plano das instituições. Dessa forma, do conceito de transparência não se consegue derivar uma concepção mais ampla de cidadania e de moralidade na gestão da coisa pública. Mais informação para o cidadão, tendo em vista governos mais transparentes, não significa produzir cidadãos melhores. Nem mesmo governos mais transparentes significam governos melhores e menos corrompidos. O problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação não significa, necessariamente, informações mais qualificadas, uma vez que elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência. Do conceito de transparência não se consegue derivar uma possibilidade de crítica social da política³⁷.

A política da transparência, dessa maneira, precisa ser complementada por uma política da publicidade, em que a razão que justifica o julgamento de processos e políticas públicas seja, por definição, pública. É fundamental a constituição de fóruns imparciais onde se possa deliberar, com o intuito de garantir a concretização de juízos balizados em uma racionalidade voltada ao entendimento. Dessa forma, uma política da transparência deve assentar-se em uma política da publicidade, de maneira a consolidar perspectivas normativas envolvidas no conceito de *accountability* com uma concretização efetiva do princípio democrático. Apenas uma política da publicidade pode atender ao princípio democrático no plano de uma razão pública imparcial, com base em uma concepção forte de cidadania, ligada a uma concepção de sujeitos discursivos capazes de se fazerem ouvir e serem, de fato, ouvidos. Na próxima seção, discuto o conceito de publicidade e sua vinculação com a idéia de *accountability*.

O conceito de publicidade e sua fundamentação pelo uso público da razão

O respeito ao princípio de legitimidade democrática exige uma possibilidade de crítica social da política, que não se realiza, por sua vez, se não houver um governo transparente. Contudo, a política da transparência, como defendida pela teoria da agência, restringe-se ao problema da delegação, não abordando a questão da autonomia como fundamento da legitimidade democrática. Isso acarreta o fato de a política da

³⁷ Amitai Etzioni, "Is transparency the best disinfectant?", in: *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n° 3, 2010.

transparência proporcionar uma despolíticação do político, fazendo com que ela seja uma concepção parcial do controle democrático porque não especula sobre o problema da legitimidade democrática. O conceito de transparência, portanto, carece de uma noção de público. A transparência é importante na relação do Estado com a sociedade, mas precisa ser abordada como um elemento de uma política de publicidade. Nessa seção do ensaio, abordo o conceito de publicidade a partir da vertente kantiana do problema da legitimação, por meio do debate entre Habermas e Rawls sobre a noção de uso público da razão.

A teoria política moderna parte de um pressuposto de separação entre a política, em si, e a moral. De acordo com Hobbes, o problema fundamental do político é o problema da autoridade, porquanto seja tarefa do soberano a busca da paz e a adjudicação de conflitos no âmbito do mundo público, deixando a moralidade à esfera do mundo privado e da consciência do próprio indivíduo³⁸. A abordagem kantiana, contudo, buscou recolocar o tema da moralidade na política através da questão da legitimidade. O problema da legitimidade, de acordo com Kant, busca a fundamentação de uma razão prática, que especula sobre os fundamentos morais da liberdade e dos deveres, com a finalidade de reconciliar política e moralidade³⁹. Kant buscou a construção de princípios que dêem conta de proporcionar essa reconciliação entre política e moral, que fundamente uma autocoerção da razão e, ao mesmo tempo, compatibilize dever e liberdade internamente ao sujeito⁴⁰. Ao formular a idéia de liberdade como participação na construção da lei moral, Kant recolocou o tema da moralidade na política, ao especular sobre uma razão prática assentada, prioritariamente, na faculdade do juízo e em uma compatibilização entre o Estado democrático e a sociedade.

O preceito fundamental da liberdade e, por extensão, da democracia, é a faculdade de juízo no plano de uma esfera pública autônoma e a capacidade do sujeito de estabelecer os fundamentos da lei. O cidadão kantiano, dessa forma, ao mesmo tempo em que é livre para obedecer ao direito que ele mesmo criou, é capaz de julgar a ação política e reforçar sua liberdade pela ética dos deveres⁴¹. De acordo com Kant, a passagem da política para a moralidade depende do princípio da publicidade⁴². Como ele defende no segundo apêndice de *A paz perpétua*, a publicidade garante a passagem da política para a moralidade, uma vez que fundamenta o pleno exercício da liberdade e garante a plena autonomia da vontade. Publicidade, de acordo com Kant, é o princípio de exercício da liberdade e de fundamentação da vontade na construção dos deveres, o qual permita a justiça na ação do direito público e fundamente a ação do Estado na sociedade. O princípio kantiano da publicidade, portanto, busca reconciliar política e moralidade, configurando, ao mesmo tempo, um conteúdo (moral) para a conduta política e a liberdade de exercício do juízo por parte do público.

A partir dessa noção kantiana de publicidade, podemos derivar um fundamento normativo para a idéia de *accountability*, tendo em vista a apreensão dessa perspectiva de uso público da razão no debate entre o liberalismo político e as concepções de

³⁸ Patrícia Springborg, *The Cambridge Companion to Hobbes Leviathan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

³⁹ Immanuel Kant, *Critique of Practical Reason* (New York: Dover Publications, 2004).

⁴⁰ Immanuel Kant, *ibid.*

⁴¹ Immanuel Kant, *Perpetual Peace, and Others Essays on Politics* (London: Hackett Publishing, 1983).

⁴² Mesmo que Kant buscasse a reconciliação entre política e moral, isso não significa que ambas as esferas estariam reunidas no mesmo plano. Recolocar o problema da moral na política, segundo Kant, não significa moralizar a política.

democracia deliberativa. Mais especificamente, formulo uma noção de publicidade pelo modo de acordo com o qual ambas as famílias de teorias políticas buscam a reconciliação entre política e moral através da idéia de uso público da razão, tendo como pano de fundo o debate entre John Rawls e Jürgen Habermas. A *accountability* nada mais é do que a expressão do uso público da razão, representando, dessa forma, não uma política da transparência, em si, mas uma política da publicidade.

De acordo com John Rawls, a razão pública é a razão de seus cidadãos, daqueles que compartilham o *status* de cidadania igual⁴³. O objeto dessa razão pública, de acordo com Rawls, é a configuração do bem público, tendo em vista as capacidades morais dos cidadãos e o sentimento de justiça que permeia sua constituição como sujeito. O autor absorve a idéia kantiana de publicidade pela configuração de uma noção construtivista da estrutura e do conteúdo de uma concepção de justiça política, tendo em vista a derivação de princípios que assegurem a realização plena do ideal de cidadania na dimensão das sociedades democráticas⁴⁴.

A razão pública, de acordo com Rawls, constitui-se na existência de fóruns onde os valores políticos fundamentais são delineados através do debate sobre as questões constitucionais e as questões de justiça básica⁴⁵. De forma geral, a razão pública se caracteriza pelos seguintes elementos: (1) – seu tema é o bem público, tendo em vista questões de justiça política fundamental, cujas questões são os elementos constitucionais fundamentais e as questões de justiça básica; (2) – sua natureza e seu conteúdo são públicos, sendo expressos no raciocínio público por uma família de concepções razoáveis de justiça política, satisfazendo ao critério de reciprocidade⁴⁶. O caráter público fundamenta-se nas questões de justiça, em especial na dimensão dos preceitos constitucionais, que demandam uma natureza consensual configurada de maneira a neutralizar as razões não-públicas⁴⁷. A idéia de publicidade em Rawls baseia-se na existência de um fórum de justificação de valores (políticos) e normas fundamentais, com o intuito de estabelecer uma concepção de justiça política básica, que permita, por sua vez, o exercício da liberdade e a fundamentação da igualdade pela adjudicação justa de doutrinas abrangentes.

Na abordagem rawlsiana da idéia de publicidade, há uma confrontação com as razões não-públicas, que expressam concepções de bem baseadas em doutrinas morais abrangentes. A publicidade é o elemento, de acordo com seu construtivismo kantiano, que permite a fundamentação de valores políticos básicos, no plano de uma moralidade. Ou seja, a publicidade, em Rawls, está balizada na passagem da política para a

⁴³ John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993).

⁴⁴ É importante lembrar que Rawls especula sobre os princípios de justiça com o intuito de direcioná-los à estrutura básica da sociedade. Nesse sentido, o fim normativo de sua teoria da justiça é produzir a idéia de uma sociedade democrática.

⁴⁵ Rawls proporciona uma diferenciação entre valores políticos e doutrinas morais. De acordo com Rawls, valores políticos são a expressão de uma concepção de justiça política razoável, que todos possam endossar independentemente de suas doutrinas morais. As doutrinas morais pertencem à esfera das razões não-públicas, que expressam fundamentalmente, razões religiosas ou filosóficas de mundo que não têm o caráter público uma vez que nem todos os cidadãos podem endossar. O conteúdo da razão pública, portanto, não está relacionado com as doutrinas morais, mas com os valores que, razoavelmente, os cidadãos podem endossar, porquanto sejam passíveis de consenso. John Rawls, *Law of the Peoples* (Cambridge: Harvard University Press, 2001).

⁴⁶ John Rawls, *ibid.*

⁴⁷ Razões não-públicas não significam a existência de razões privadas. Rawls ignora a existência de uma razão privada, porquanto a distinção público e não-público não equivale à distinção entre público e privado (Rawls, 1993).

moralidade, mas que, ao contrário do que pensou Kant, deve estabilizar, no plano do direito público, as doutrinas morais abrangentes. Dessa maneira, o fórum da razão pública, em Rawls, deve configurar a existência de valores políticos fundamentais, tomando como premissa a neutralidade de procedimentos justos, sustentados em uma posição contrafactual. A moralidade da política, derivada da publicidade do direito público, em Rawls, está na relação entre a política institucional do Estado de direito e os valores políticos básicos postos nos direitos fundamentais; e não na defesa de qualquer doutrina moral abrangente, de cunho religioso ou filosófico. A moralidade da política, dessa forma, configura-se na existência de valores que todos possam endossar, independentemente de qualquer doutrina moral razoável, o que demanda, por sua vez, um princípio de neutralidade da razão pública, concebida como um fórum imparcial onde os juízos morais se expressam. Dessa forma, o fórum da razão pública é matizado na perspectiva do liberalismo político de Rawls, no sentido de evitar que a noção de razão pública, necessária à fundamentação dos valores políticos básicos, seja corrompida pelas razões não-públicas⁴⁸.

A razão pública, tomando a noção de bem público como seu conteúdo, expressa, portanto, apenas o consenso sobre normas fundamentais, postas no direito constitucional. A publicidade está na fundamentação das normas constitucionais e não na vida cotidiana das sociedades democráticas, em que o fórum da razão pública está na capacidade dos cidadãos de interpretarem os princípios constitucionais com o objetivo de resolver questões de justiça básica. Dessa forma, a questão rawlsiana está nos preceitos de validade da razão pública, que demandam, portanto, uma configuração do poder em uma posição original. A posição original expressa o momento de fundamentação dos valores políticos básicos através de uma postura analítica que seja capaz de estabelecer a neutralidade da deliberação. O conceito de posição original e o uso do véu de ignorância, portanto, são preceitos analíticos que proporcionam a neutralidade dos princípios constitucionais, concretizando um endosso da sociedade em relação aos valores políticos básicos e aos direitos fundamentais.

A razão pública e, por sua vez, o princípio de publicidade, significam a passagem da política à moralidade, com o limite estabelecido pelos direitos fundamentais. Por conseguinte, é desejável, segundo Rawls, que as decisões políticas expressem, substancialmente, a moralidade do público. Contudo, o público tem um limite intrínseco que está na base dos direitos fundamentais. Ou seja, os direitos fundamentais impedem que a razão pública se torne opressiva em relação ao indivíduo, criando um contexto em que a idéia de reciprocidade seja um elemento constitutivo da própria noção de cidadania. A política, dessa forma, reconcilia-se com a moral sem ter, necessariamente, um conteúdo moralista. A razão pública constitui-se como um fórum imparcial destinado a avaliar, com base nos valores políticos básicos, políticas e decisões. Como razão do público, ela se constitui como a razão de uma sociedade democrática, sendo um fórum para a justificação do bem público e razão para a ação do Estado democrático.

É na premissa da posição original e dos direitos fundamentais que Habermas teceu sua crítica a Rawls, no sentido de pensar a reconciliação kantiana entre política e moralidade pelo uso público da razão. De acordo com Habermas, a reconciliação pelo uso público da razão, proposta por Rawls, rebaixa o papel da esfera pública na democracia, ao concentrar os aspectos da publicidade na existência dos direitos

⁴⁸ John Rawls, "Reply to Habermas", in: *The Journal of Philosophy*, 92 (3), 1995, pp. 132-180.

fundamentais⁴⁹. De acordo com Habermas, a construção da idéia de neutralidade torna o objetivo de pensar os princípios de uma sociedade justa pouco eficazes em seus resultados. Ou seja, o princípio da neutralidade dos princípios de justiça e dos valores políticos básicos torna tímido o papel do público nas sociedades democráticas. A crítica habermasiana a Rawls especula sobre os seguintes pontos: (1) – de acordo com Habermas, a posição original não assegura a imparcialidade dos princípios deontológicos da justiça; (2) – Rawls não distinguiu as questões de justificação das questões de aceitação dos princípios de justiça, não observando, dessa forma, a questão da validade cognitiva; (3) – Rawls atribuiu primazia aos direitos fundamentais sobre o princípio democrático de legitimação; e, (4) – Rawls não compatibilizou a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos, tornando sua idéia de razão pública modesta em relação aos objetivos do pensamento pós-metafísico⁵⁰.

Habermas buscou uma noção mais forte de publicidade de acordo com a fundamentação kantiana, tendo em vista o objetivo de promover a reflexão sobre a possibilidade de crítica através do uso público da razão. A publicidade, de acordo com Habermas, é o princípio que garante o acordo entre a política e a moral, proporcionando ao indivíduo o pleno exercício da autonomia pública e privada como ser reflexivo⁵¹. Ou seja, a publicidade é o que assegura a possibilidade de reflexividade no plano das sociedades democráticas, compatibilizando autonomia pública e privada através do princípio democrático de legitimação. A proposta habermasiana tem no conceito de publicidade um elemento para a possibilidade de emancipação social através do uso reflexivo que cidadãos autônomos fazem da razão, publicamente. A idéia habermasiana de uso público da razão fundamenta-se na experiência da liberdade, que não demanda uma arquitetônica metafísica, mas uma possibilidade de aprendizado permanente. O exercício da autonomia pública e privada do cidadão demanda um processo de aprendizado social, que o capacita, ao longo do tempo, para um efetivo exercício da liberdade⁵². O exercício da crítica, portanto, de acordo com Habermas, possibilita esse aspecto cognitivo da moral, tendo na política o lugar primeiro para o exercício da reflexividade.

A reflexividade e a possibilidade de crítica mediante o uso público da razão, demandam um outro tipo de racionalidade que não se baseia no uso estratégico que cidadãos fazem de seus recursos, mas na possibilidade de entendimento⁵³. A razão comunicativa, dessa forma, especula sobre a possibilidade de crítica, tendo em vista a autonomia dos cidadãos como sujeitos discursivos. O princípio da publicidade, portanto, se efetiva à medida da existência de uma esfera pública autônoma, capaz de reunir cidadãos livres para deliberarem sobre temas relacionados a seu mundo da vida. Reconstruir a ordem social pela construção de um saber comum exige uma construção intersubjetiva do entendimento, de acordo com a existência de um espaço onde sujeitos possam deliberar e refletir a respeito de temas circundantes de seu mundo da vida. É na esfera pública, dessa forma, que o potencial emancipador da ação comunicativa se

⁴⁹ Jürgen Habermas, “Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls’s political liberalism”, in: *The Journal of Philosophy*, 92 (3), 1995, pp. 109-131.

⁵⁰ Jürgen Habermas, *ibid.* pág. 110.

⁵¹ Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*.

⁵² Immanuel Kant, *Perpetual Peace*.

⁵³ Jürgen Habermas, *Teoria de la acción comunicativa* (Madrid: Taurus, 1999), (vol. 2).

consolidada. A esfera pública, segundo Habermas, consolida-se na autonomia da sociedade civil⁵⁴.

A publicidade, segundo o autor, se realiza pelo uso público da razão no plano da sociedade civil como esfera pública e política. A autonomia da sociedade civil proporciona uma modelagem normativa que reconstrói o vínculo entre sistemas e mundo da vida, de acordo com uma autonomia discursiva que fundamenta uma ética do discurso. O uso público da razão é realizado através da ação comunicativa, que tem em um modelo de democracia deliberativa a forma de compatibilização de processos normativos de validade com processos de aplicação fática na dimensão dos sistemas. A publicidade se consolida, de acordo com Habermas, à medida dos processos discursivos desencadeados na sociedade civil, de acordo com uma perspectiva de deliberação pública realizada através da racionalidade comunicativa.

O ambicioso projeto habermasiano, contudo, não consegue escapar à lógica do Estado democrático de direito. Apesar de prover a noção de publicidade pela autonomia da sociedade civil, Habermas reconhece a funcionalidade do sistema de direitos na determinação do *status* de cidadania. A democracia deliberativa exige uma arquitetônica de direitos fundamentais, tendo em vista a precedência de uma jurisdição constitucional como condição procedimental para a institucionalização da força da opinião e da vontade dos cidadãos autônomos. O papel da jurisdição constitucional é assegurar o exercício da deliberação pública de sujeitos politicamente autônomos, de acordo com uma concepção ideal dos atos de fala⁵⁵.

Os discursos realizados na sociedade civil, contudo, não garantem o efetivo exercício do uso público da razão, uma vez que não há, na cultura de fundo da democracia, um processo imparcial capaz de adjudicar conflitos⁵⁶. Ao defender uma abordagem crítica do uso público da razão, Habermas errou ao atribuir à sociedade civil a primazia sobre os processos deliberativos, uma vez que esse processo pode fazer com que o princípio democrático de legitimação proporcione formas não-públicas de uso da razão, destinadas a fomentar o fato da opressão⁵⁷. De acordo com Rawls, o conceito habermasiano de crítica impossibilita a imparcialidade ao se abrir à possibilidade de instrumentalização do poder do Estado contra o indivíduo, representando uma afronta aos direitos fundamentais. Rawls reforça a idéia de que o público precisa ter um limite imposto na dimensão dos direitos fundamentais, com o objetivo de assegurar a autonomia tanto pública quanto privada do cidadão. Além disso, Habermas atribui a racionalidade dos consensos produzidos discursivamente aos processos de deliberação, sem um conteúdo da própria idéia de autonomia. Ou seja, na perspectiva rawlsiana, faltaria um conteúdo substantivo daquilo que seria deliberado.

Como observa Bohman, a limitação das concepções sobre o conceito de publicidade, na teoria democrática contemporânea, é derivada do fato de se pensar uma condição unívoca do seu exercício⁵⁸. Tanto Rawls quanto Habermas partem de uma concepção unívoca de publicidade que não é capaz de absorver uma concepção crítica para além dos direitos fundamentais, resultando em uma concepção abstrata de

⁵⁴ Jürgen Habermas, *Between facts and norms*. (Cambridge: MIT Press, 1998).

⁵⁵ Jürgen Habermas, *ibid*.

⁵⁶ John Rawls, "Reply to Habermas".

⁵⁷ John Rawls, *ibid*.

⁵⁸ James Bohman, "Citizenship and norms of publicity". *Wide public reason in cosmopolitan societies*, in: *Political Theory*, 27 (2), 1999, pp. 176-202.

cidadania, que se efetiva pela abstração das desigualdades e dos papéis sociais⁵⁹. Dessa forma, é primordial a uma política da publicidade delimitar uma estrutura conceitual que compatibilize crítica e imparcialidade, no sentido de prover uma concepção pragmática de uso público da razão e, por conseguinte, de liberdade política.

Como observam Guttman e Thompson, é fundamental ao conceito de publicidade a existência de instâncias deliberativas no sentido de matizar os desacordos morais das sociedades democráticas contemporâneas⁶⁰. Os autores desenvolvem um conceito de democracia deliberativa que permite configurar uma noção mais clara para a uma política da publicidade. O fórum público, de acordo com os autores, requer que o processo deliberativo obedeça aos princípios da publicidade, da *accountability* e da reciprocidade. A *accountability*, de acordo com Guttman e Thompson, reconcilia crítica e imparcialidade à medida que os diferentes agentes presentes na esfera pública sejam responsáveis diante do próprio público, criando uma situação de reciprocidade do discurso e, por sua vez, sua possível correção. O processo deliberativo, de acordo com os autores, deve respeitar a esses princípios em um mesmo patamar, com o intuito de possibilitar uma mediação dos desacordos morais das sociedades plurais contemporâneas. O problema dessa concepção do processo deliberativo é não considerar as condições de desigualdades no âmbito da própria esfera pública, demandando, para além da reciprocidade, uma condição de inclusão e, por sua vez, uma condição de imparcialidade dos agentes no processo de deliberação.

Ao desconsiderar a questão das desigualdades e a questão da imparcialidade do discurso racional, promove-se uma incompatibilidade entre os princípios da publicidade, da *accountability* e da reciprocidade. Nesse sentido, uma abordagem mais forte do princípio da publicidade sugere que a promoção da *accountability* exige uma esfera pública inclusiva, uma noção forte de responsabilidade moral e uma reciprocidade do discurso nos processos de deliberação pública, com o intuito de compatibilizar imparcialidade e crítica. Ou seja, a possibilidade de compatibilização entre imparcialidade e crítica está na recuperação da idéia de responsabilidade. As democracias, dessa forma, exigem uma política da publicidade, com o intuito de assegurar um processo de fundamentação das liberdades políticas e de responsabilização do Estado diante da sociedade civil. Uma política da publicidade, dessa forma, fundamenta uma noção de *accountability* balizada na compatibilização entre imparcialidade e crítica por meio da idéia de responsabilidade. Tendo em vista os problemas conceituais levantados em relação à questão da publicidade, formulo na próxima seção os fundamentos de uma política da publicidade e seus limites nas ordens democráticas contemporâneas.

A política da publicidade e a *accountability*

A política da publicidade exige, dessa maneira, a existência de fóruns onde os sujeitos discursivos possam fazer o uso público da razão e concretizar uma noção mais ampla de autonomia. A noção de publicidade permite uma abordagem mais democrática para a questão da *accountability*, uma vez que possibilite uma noção crítica da política

⁵⁹ James Bohman, *ibid.*

⁶⁰ Amy Guttmann; Dennis Thompson, *Democracy and disagreement*. (Cambridge: Harvard University Press, 1997).

no âmbito da esfera pública. A política da publicidade, ao permitir uma abordagem crítica da política, dá ao conceito de *accountability* uma dimensão normativa não abordada pela política da transparência. Uma noção crítica do conceito de *accountability* deve permear uma noção mais ampla de democratização do Estado, com o intuito de reconciliar noções de bom governo, defendidas no plano da sociedade, com processos efetivos de governança no plano das políticas públicas e das decisões de Estado.

A partir dessa noção de política da publicidade, formulamos uma outra abordagem ao conceito de *accountability*, capaz de reconfigurar a idéia de transparência com uma perspectiva mais ampla de público. Dessa forma, *accountability* é o princípio institucional da democracia de acordo com o qual se exige o cumprimento das seguintes regras: (1) – a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões, em uma esfera pública inclusiva e autônoma; (2) – a existência de um sistema de direitos que assegure o *status* de participação na formação da vontade, no limite dos direitos fundamentais, e; (3) – a transparência de ações, políticas e decisões do governo, no limite do processo de justificação pública. Estas regras da *accountability*, por sua vez, exigem os correlatos de uma reciprocidade do discurso realizado no plano de uma esfera pública inclusiva, tendo em vista uma noção de responsabilidade política no plano do Estado democrático.

No que diz respeito ao processo de justificação pública de políticas e decisões, a política da publicidade exige que esse processo ocorra em um fórum de deliberação pública de resultados de políticas e de decisões do governo, com o intuito de fortalecer a idéia de responsabilização do Estado frente à sociedade. Nesse processo de deliberação pública, o Estado e o governo justificam a tomada de posição por determinadas políticas e decisões frente à sociedade, com o intuito de fortalecer uma idéia substantiva de *accountability*. O processo deliberativo é realizado observando considerações normativas dos agentes políticos, que avaliam resultados de políticas e decisões do Estado de acordo com preferências fortes⁶¹. A esfera pública, dessa forma, é uma exigência do processo deliberativo e da noção de *accountability*, porquanto seja um fórum de justificação de políticas e decisões tomadas no plano do Estado, capaz de reconciliar processos administrativos do Estado com visões de mundo normativas e a autonomia da sociedade⁶². É importante observar, contudo, que a noção de esfera pública não pode ser estanque ou unitária, tendo em vista uma abordagem que se queira inclusiva⁶³. A esfera pública deve ser capaz de agregar os novos públicos e outras formas de ação coletiva que não se restrinjam ao sistema hegemônico de comunicação da sociedade⁶⁴. Ou seja, deve ser um sistema inclusivo que garanta reciprocidade do discurso por parte dos interessados nas políticas e decisões de governo.

A regra da justificação pública, todavia, deve ser limitada pela existência de direitos fundamentais que garantam, ao mesmo, tempo, a proteção às liberdades individuais, a reciprocidade do discurso dos agentes na formação da vontade e um sistema de liberdade de expressão que assegure voz a todos os participantes. O sistema

⁶¹ A noção de preferências fortes está relacionada aos compromissos que indivíduos e grupos formam com as concepções de boa vida. Charles Taylor, *Sources of the Self* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

⁶² Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*.

⁶³ James Bohman, *ibid.*

⁶⁴ Leonardo Avritzer; Sérgio Costa, “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”, in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 47 (4), 2004, pp. 703-728.

de direitos fundamentais deve fazer com que, do processo de justificação de políticas e decisões, não decorram formas opressivas contra o indivíduo, no sentido de fazer com que não haja qualquer forma de tirania da opinião, restringindo a autonomia dos agentes. A possibilidade de uso público da razão deve ser matizada pela existência de direitos fundamentais que assegurem a liberdade individual e a proteção contra perspectivas hegemônicas de políticas⁶⁵. Por fim, a consolidação de uma política da publicidade exige a existência de um governo transparente, no limite dos processos de justificação pública. Ou seja, a transparência deve ser contrastada a uma noção de funcionalidade do segredo, como mostramos anteriormente, em que nem toda política ou decisão deve ser transparente. Todavia, a decisão de ocultá-las deve ser tomada publicamente.

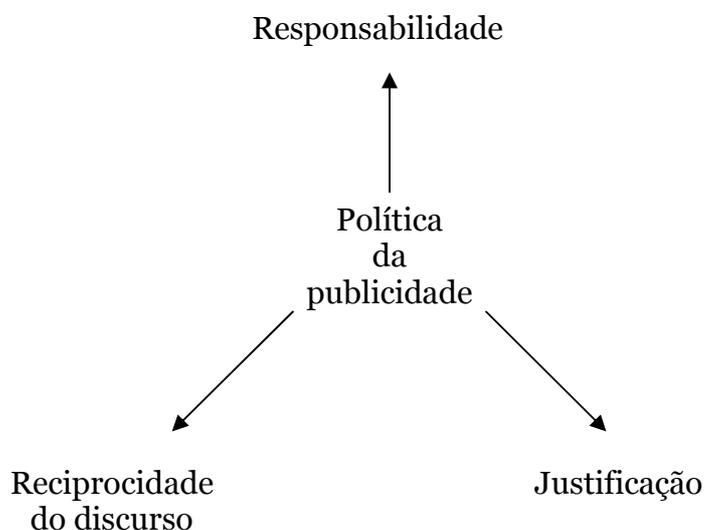
A política da publicidade, com o intuito de fortalecer uma noção mais ampla de *accountability*, deve conciliar processos de crítica social, na dimensão da esfera pública, com a possibilidade de imparcialidade dos discursos, tomando as lições derivadas do debate entre Habermas e Rawls, no que diz respeito à idéia kantiana de uso público da razão. Essa possibilidade de reconciliação pelo uso público da razão deve colocar no mesmo plano a possibilidade de reciprocidade do discurso com os processos de justificação pública, na dimensão da esfera pública. Argumento, nesse sentido, que a possibilidade de reconciliação entre crítica e imparcialidade, e entre reciprocidade do discurso e justificação pública apenas é possível resgatando uma noção de responsabilidade. A responsabilidade é uma condição para a existência de sujeitos discursivos, pressupostos por Habermas e Rawls, que remete a uma consideração republicana da idéia de publicidade, não atentada por ambos.

A idéia de responsabilidade moral significa que os agentes discursivos devem ser capazes de se comprometerem com noções de boa vida, fazendo com que o uso público da razão não deva estar vinculado apenas a uma concepção de direitos, mas também a uma noção contraposta de deveres. Como nota Pettit, a condição de liberdade exige a condição de responsabilidade moral dos agentes e sua capacidade de se comprometer com os bens públicos⁶⁶. Ou seja, a noção de uso público da razão deve estar relacionada com a capacidade de autonomia e a capacidade dos agentes de se tornarem responsáveis pelo uso discursivo que fazem de suas preferências. A noção republicana de responsabilidade, aqui reivindicada, exige uma concepção de virtudes políticas de governantes e cidadãos, em que a política da publicidade deva estar assentada. A figura a seguir representa, graficamente, os elementos da política da publicidade:

Figura 1. As dimensões da política da publicidade

⁶⁵ John Rawls, *Political Liberalism*.

⁶⁶ Philip Pettit, *A theory of freedom*. From the psychology to the politics of agency, (Cambridge: Polity Press, 2001).



A política da publicidade deve buscar uma noção de normativa de *accountability*, mediante a qual seja possível um processo crítico da cidadania em relação às políticas de governo, a existência de um governo transparente e responsivo às demandas do público, um processo de justificação pública de políticas, decisões e de seus resultados, tendo como pano de fundo uma consolidação da idéia de autonomia. A *accountability*, dessa forma, é um conceito republicano que exige uma moralidade constitutiva da política, capaz de adensar uma noção democrática de governo e de Estado. A noção de responsabilidade reivindicada como conceito capaz de conciliar reciprocidade do discurso e processos de justificação pública faz com que o cidadão escolha alternativas de políticas às quais ele pode influenciar e se sentir responsável.

Dessa maneira, os processos de justificação e a reciprocidade do discurso demandam a responsabilidade dos sujeitos discursivos, tendo em vista um anseio por não-dominação. De uma perspectiva republicana, o conceito de *accountability* está relacionado a um processo de crítica da política e a uma reciprocidade discursiva entre governantes e cidadãos, de acordo com um compromisso com os bens públicos. Na chave rawlsiana da razão pública, o bem público é uma justiça política balizada no valor da tolerância, que restringe a capacidade de crítica. De outro lado, na chave habermasiana, não há uma noção de bem público, mas um processo deliberativo desprovido de compromissos mais fortes com conteúdos substantivos de políticas. Na chave republicana, o problema da *accountability* é um problema de sociedades inteiras, de acordo com a responsabilidade de agentes políticos e cidadãos e sua capacidade de se comprometer com concepções de boa vida.

Como notou Kant, a publicidade demanda esses compromissos morais e a adequação dos cidadãos e dos governantes para serem considerados responsáveis. Portanto, a *accountability* dos sistemas políticos exige um compromisso republicano com concepções de boa vida e de bom governo, tendo como elemento constitutivo uma idéia forte de responsabilidade que não se restringe à mercantilização da política e a uma concepção de cidadão como consumidor passivo de bens públicos. A

accountability exige uma concepção politicamente orientada ao público e a cidadãos completos, que não se eximem de se fazerem ouvir e de ser ouvidos e ouvirem aos outros. Sem essa noção de política da publicidade, não há, nesse sentido, um conteúdo substantivo para a idéia de *accountability*, tendo em vista o princípio da legitimidade democrática.

Considerações finais

A idéia de política da publicidade reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política, de acordo com as limitações da política da transparência nas democracias contemporâneas. A transparência é um dos elementos da política da publicidade, de acordo com um processo mais amplo de participação cívica no contexto de sociedades democráticas. Em outras palavras, procurei demarcar um sentido republicano para o conceito de *accountability*, de acordo com um processo mais amplo de crítica social da política, assentado, precipuamente, em uma política da publicidade e não em uma política da transparência.

A política da transparência tem limites intrínsecos à realidade institucional da democracia, uma vez que o pressuposto de *accountability* realiza-se pela simples abertura do Estado e do governo. Sem um sentido mais profundo, a política da transparência desdobra-se em um contexto de deslegitimação da política, em que ela passa a ser vista como o espaço dos vícios, onde o essencial é a reputação dos indivíduos e não o aspecto propriamente institucional. Como observei acima, uma discussão normativa do conceito de *accountability* deve dar conta dos fortalecimento de uma idéia substantiva de democracia e deve pensar a operacionalização de seu conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

A partir do que nomeei como política da publicidade, a partir do debate entre Habermas e Rawls, argumento que a publicidade deve estar ancorada no princípio de legitimidade democrática, de acordo com a idéia de autonomia política do cidadão e pelo uso que ele faz da razão. O conceito de *accountability* deve estar relacionado ao princípio de legitimidade democrática, no sentido de ser um princípio substantivo da própria idéia de democracia, tornando-o capaz de mitigar a tendência de crises políticas e ser um marco fundador do governo democrático.

Dessa forma, no plano de instituições políticas formais e práticas de cidadãos, o conceito de *accountability* demanda a existência de uma esfera pública onde os múltiplos públicos possam ter voz, para além dos sistemas hegemônicos de comunicação social. Do ponto de vista dos cidadãos, o conceito de *accountability* deve estar relacionado a processos discursivos de formação da opinião e da vontade pública. A política da publicidade demanda processos de justificação pública de políticas e decisões de Estado, com o intuito de assegurar um processo aberto de formação da vontade. Além disso, exige-se, institucionalmente, a presença de um sistema de direitos que assegure uma reciprocidade do discurso público. A política da publicidade, nesse sentido, exige a capacidade de compromisso moral dos cidadãos com o bem público, fazendo com que a responsabilidade moral seja constitutiva de práticas públicas de cidadania e composição da força das instituições políticas.

A política da publicidade, portanto, toma a idéia de transparência como algo fundamental à sua consolidação, mas em um sentido mais profundo, capaz de

estabelecer um horizonte normativo para a *accountability*, que é acompanhado de um processo de publicidade de políticas e decisões do governo, tendo como pano de fundo uma visão de cidadãos completos, de acordo com o problema da legitimação. A *accountability*, como princípio, não se limita a uma noção de agência realizada exclusivamente nos órgãos de Estado, mas em uma concepção de responsabilidade moral capaz de consolidar uma outra via para a relação entre o Estado e a sociedade. Uma concepção republicana de *accountability* significa, dessa forma, um exercício de autonomia e, por sua vez, de liberdade.